



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA –UniCEUB

CLÁUDIA DE SOUZA MUNHOZ

**A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL: Governo Fernando
Henrique Cardoso e Luiz Inácio**

BRASÍLIA

2011

CLÁUDIA DE SOUZA MUNHOZ

**A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA LEGAL: Governo Fernando
Henrique Cardoso e Luiz Inácio**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em
Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e
Sociais do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientadora: Alice Rocha

BRASÍLIA

2011

Ao Guilherme, que tanto admiro, pelo apoio incondicional, por sempre ter acreditado em mim e por me ajudar a crescer profissionalmente e pessoalmente.

Aos meus pais, pelo conhecimento, pela sabedoria. Assim como por todas oportunidades.

AGRADECIMENTO

À Professora Alice Rocha, pela orientação e atenção durante a conclusão deste estudo.

Aos professores, pelos ensinamentos.

À minha família e amigos, por todos os bons momentos, apoio e compreensão.

RESUMO

Este trabalho buscará tratar da eficácia das políticas públicas de desmatamento na Amazônia Legal implementadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, verificando que mesmo com a implementação dessas políticas pouco se alterou os resultados da situação de exploração dos recursos na região. A partir da delimitação trazida pelo termo Amazônia Legal será demonstrado as principais causas de desmatamento na Amazônia. Num segundo momento serão analisados os planejamentos e alguns resultados das principais políticas públicas implantadas neste setor, assim como serão analisados alguns motivos que levam a sua ineficácia no Brasil. E ao final será mostrado como ocorre a formação das políticas públicas e os motivos que levam a sua ineficácia.

PALAVRAS CHAVE: Eficácia. Políticas Públicas. Desmatamento. Amazônia Legal

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia

CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente

DETER - Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

MP – Medida Provisória

PAS – Plano Amazônia Sustentável

PNMA - Programa Nacional do Meio Ambiente

PPA – Plano Plurianual

PPCDAM – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PPG7 - Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais no Brasil

PRODES – Programa de cálculo de desflorestamento da Amazônia

PRONABIO - Programa Nacional da Biodiversidade

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômico da Amazônia

SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

UCs – Unidades de Conservação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 O DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA: SUA DEFINIÇÃO E PRINCIPAIS CAUSAS	8
1.1 DA AMAZÔNIA BRASILEIRA PARA A AMAZÔNIA LEGAL.....	8
1.2 A AMAZÔNIA LEGAL: ÓRGÃOS REGULADORES E FISCALIZADORES	9
1.3 CAUSAS DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA.....	12
1.3.1 A EXPANSÃO DA PECUÁRIA NA AMAZÔNIA	12
1.3.2 A OCUPAÇÃO HUMANA NO TERRITÓRIO AMAZÔNICO.....	16
1.3.3 A EXPLORAÇÃO DA MADEIRA NA REGIÃO AMAZÔNICA	19
1.3.4 AGRICULTURA BRASILEIRA	21
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESMATAMENTO	22
2.1 POLÍTICAS NACIONAIS.....	22
2.2 PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL (PAS)	25
2.2.1 AÇÕES DO PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL	27
2.2.2.1 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UCs).....	28
2.2.2 PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL – PPCDAM.....	29
2.3 PLANO PLURIANUAL – PPA	34
2.3.1 PPA (1996-1999)	34
2.3.2 PPA (2000 – 2003).....	35
2.3.3 PPA (2004 – 2007).....	36
2.3.4 PPA (2008 – 2011).....	37
3 EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESMATAMENTO	39
3.1 OS GOVERNOS	50
3.2 OS ÍNDICES DE DESMATAMENTO	55
CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS.....	60

INTRODUÇÃO

A escolha do presente tema tem cabimento, uma vez que o desmatamento da Amazônia é uma preocupação recorrente e mesmo com a implementação das políticas públicas nos governos Fernando Henrique e Lula, pouco se alteram os resultados relativos a exploração de recursos da região.

Diante disso, o assunto merece atenção pois, se há movimentação do Governo para que haja a redução da exploração de recursos na Amazônia através da implementação das políticas públicas porque os resultados não trazem a eficácia desejada?

Aqui serão analisados os motivos que levam a exploração de recursos na Amazônia Legal, assim como as principais políticas públicas dos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio que tem o objetivo de fazer com que a exploração de recursos ocorra na Amazônia de uma maneira sustentável. É uma análise de como é feita a formação das políticas públicas no Brasil para que através do entendimento de seu processo se possa demonstrar os motivos que levam a sua ineficácia.

O estudo foi dividido em três capítulos. O primeiro capítulo tratará a explicação da utilização do termo Amazônia Legal e como ele afeta os estudos do desmatamento da Amazônia, assim como abordará as principais causas de desmatamento da Amazônia Legal, sem esgotar o tema, uma vez que são inúmeras.

O segundo capítulo trata das principais políticas públicas de desmatamento da Amazônia dos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio. Este capítulo trata dos planejamentos e alguns resultados do Plano Amazônia Sustentável (PAS), Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAM) e Plano Plurianual. Essas políticas públicas tem como objetivo permitir a exploração de recursos na Amazônia de forma mais sustentável.

O terceiro capítulo pretende mostrar, de uma maneira geral, como são formadas as políticas públicas no Brasil para que através desse entendimento

se possa analisar os motivos que levam a sua ineficácia ao combate do desmatamento.

Diante disso, após a análise, no terceiro capítulo, de como são criadas as políticas públicas e os problemas que o país possui que não permitem que tais políticas ocorram de maneira eficaz, poderá ser analisado se as causas de desmatamento expostas no primeiro capítulo estão sendo tratadas da maneira devida pelas políticas públicas colocadas neste capítulo.

1 O DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA: SUA DEFINIÇÃO E PRINCIPAIS CAUSAS

O presente capítulo pretende delimitar a utilização do termo “Amazônia”, assim como tratar de maneira sintética as suas principais causas de desmatamento tendo como ênfase os motivos que levavam e ainda levam o desmatamento a ocorrer de maneira não sustentável.

1.1 Da Amazônia Brasileira para a Amazônia Legal

A floresta Amazônica estende-se por nove países da América do Sul. São eles: Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, República da Guiana, Suriname e Guiana Francesa. A Amazônia Continental, como é conhecida a junção desses 9 países, possui uma extensão de 7,5 milhões de Km².¹

A maior parte da floresta está sob soberania do Brasil, ocupando cerca de 5,2 milhões de km² do território nacional. Inicialmente a definição de Amazônia brasileira refere-se a uma delimitação geográfica específica compreendida pela totalidade de seis Estados brasileiros, os quais seriam: Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá e Rondônia.²

Porém, a Lei 1.806 ³ de 1953 incorporou à Amazônia brasileira os Estados do Maranhão (oeste do meridiano 44º), o Estado do Goiás (Norte do paralelo 13º de latitude Sul – atualmente Estado do Tocantins) e Mato Grosso (norte do paralelo 16º latitude Sul). Essa Lei determinou que a junção supracitada tivesse sua nomenclatura modificada, afastando o termo “Amazônica Brasileira” e passando a se referir à “Amazônia Legal”. Tal modificação visava uma abordagem política do termo em detrimento do antigo enfoque que era a delimitação geográfica. A presente

¹ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento da Amazônia (2002-2007) – uma análise econométrica e espacial**, 2010, p.30-31, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

² SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento da Amazônia (2002-2007) – uma análise econométrica e espacial**, 2010, p.30-31, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

³ BRASIL, Lei 1.806 de 1953, Disponível em: <http://br.vlex.com/vid/plano-economica-amazonia-superintendencia-34052649>, Acessado em: 20/02/2011

afirmativa se comprova vez que o Governo sancionou essa Lei frente ao seu interesse e necessidade de planejar, e promover, o desenvolvimento da região.⁴

O termo Amazônia brasileira ainda é largamente utilizado no meio acadêmico, vez que não há preocupação com a sua real definição. O termo, na maioria das vezes, é substituído pela expressão Amazônia Legal, cumprindo o pretendido pela Lei, servindo também como referência àquela parte da floresta Amazônica que se encontra no território brasileiro.⁵

A região de ocupação da fronteira que passou pela colonização incentivada pelo governo compreendeu, inicialmente, os Estados do Mato Grosso, Rondônia, a parte sul do Estado do Pará e ao longo do rio Amazonas, sendo o monitoramento do desmatamento da Amazônia pelo PRODES⁶ associado primeiramente a essas regiões.⁷

A nomenclatura “Amazônia brasileira” não será utilizada como base desse estudo, pois a delimitação trazida pelo termo “Amazônia Legal” foi de grande importância para um melhor controle das áreas florestais, e consequentemente melhor controle das áreas de desmatamento.

1.2 A Amazônia Legal: órgãos reguladores e fiscalizadores

A Lei 1.806 de 1953, já supracitada, criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômico da Amazônia (SPVEA). Essa autarquia foi a responsável pela delimitação de uma área específica que trouxe a modificação do termo Amazônia Brasileira para Amazônia Legal. Tal delimitação visava uma abordagem política pois ocorreu para que a SPVEA tivesse um melhor controle nas áreas em que atuaria, principalmente auxiliando no processo de ocupação da região

⁴AMAZÔNIA LEGAL, Disponível em: http://www.amazonialegal.com.br/textos/amazonia_legal/Amazonia_Legal.htm, Acessado em: 20/02/2011.

⁵ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento da Amazônia (2002-2007) – uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 30-31 Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

⁶ Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia

⁷ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento da Amazônia (2002-2007) – uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 31-32, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

amazônica. A Amazônia Legal definiu-se, a partir do artigo 2 da Lei 1.806 de 1953 como sendo:⁸

Art. 2 (...) a região compreendida pelo Estado do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco, e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16^o, a do Estado de Goiás a norte do paralelo 13^o e do Maranhão a oeste do mediterrâneo de 44^o.

A SPVEA foi criada para ser uma autarquia de planejamento e execução, e os seus projetos e orçamentos eram submetidos à aprovação pelo Congresso Nacional. Porém, o seu gigantismo e o seu formato organizacional foram um dos fatores que impediram uma administração mais ágil.⁹

No ano de 1966 a SPVEA foi extinta pela Lei 5.173¹⁰ que substituiu o conceito da Amazônia Legal para fins de planejamento. Este fato levou a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) que possuía como objetivo principal gerar incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados, nacionais e internacionais. Durante a sua vigência o limite da Amazônia Legal foi expandido pela lei complementar nº 31 de 1997 que expõe no seu artigo 45:

Art. 45 A Amazônia, a que se refere o artigo 2º da lei nº 5.173 de 27 de outubro de 1966, compreenderá também toda a área do Estado de Mato Grosso.

A SUDAM foi alvo de várias críticas em relação aos benefícios por ventura trazidos à Amazônia, assim como sofreu inúmeras denúncias de corrupção, como desvio de recursos, criação de falsos projetos por grupos especializados,

⁸ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento da Amazônia (2002-2007) – uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 34-35, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

⁹D' ARAUJO, Maria Cecília, **Amazônia e o desenvolvimento à luz das políticas governamentais : a experiência dos anos 50**, 2006 Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_19/rbcs19_05.htm, Acessado em: 21/02/2011

¹⁰BRASIL, Lei 5.173 de 1966, Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110838/lei-5173-66>, Acessado em: 20/02/2011

empresas fictícias que possuem laranjas como sócios e utilizam suborno, propina e saque na corrupção.¹¹

De acordo com Verônica Maria¹², uma das principais críticas com relação a política de incentivos fiscais da SUDAM esta relacionada à concentração espacial dos projetos cuja implantação foi aprovada. Os números publicados pela superintendência mostram que entre os anos de 1991 e 1997 foram aprovados 732 projetos, sendo que 287 estão localizados no Pará, 174 no Estado do Mato Grosso, 71 no Estado do Tocantins e 68 no Estado do Amazonas.

Por causa desses fatores acima citados as atribuições da SUDAM foram transferidas para a Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, criada pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso por meio da medida provisória nº 2.157, de 2001.¹³

A Agência de Desenvolvimento da Amazônia tinha como objetivo a implementação de políticas que visassem a viabilização de instrumentos fundamentais ao crescimento da Amazônia. Porém, não houve políticas de incentivos fiscais nessa autarquia devido as críticas que foram feitas a SUDAM por causa das inúmeras denúncias de corrupção.¹⁴

O ressurgimento da SUDAM ocorreu no Governo de Luiz Inácio por meio da lei complementar nº 124/07. E diante do histórico de corrupção que já havia ocorrido, a autarquia manteve a política de incentivo fiscal fora de sua implementação.

¹¹ VEJA, Revista, Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/arquivo/corregedora-geral-uniao-vai-investigar-denuncias-corrupcao-sudam/imprimir>, Acessado em: 01/11/2011

¹² BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda, **Sistema de incentivos fiscais para as Regiões Norte e Nordeste após a transformação da Sudam e da Sudene em Ada e Adene**, 2002, p. 08, Disponível em: www2.camara.gov.br/documentos.../111581.pdf, Acessado em: 21/02/2011

¹³ WIKIPEDIA, Agência de desenvolvimento da Amazônia, Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ag%C3%A2ncia_de_Developmento_da_Amaz%C3%B4nia, Acessado em: 21/02/2011

¹⁴ BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda, **Sistema de incentivos fiscais para as Regiões Norte e Nordeste após a transformação da Sudam e da Sudene em Ada e Adene**, 2002, p. 08, Disponível em: www2.camara.gov.br/documentos.../111581.pdf, Acessado em: 21/02/2011

Diante do exposto, nota-se que há uma falta de fiscalização das agências reguladoras e fiscalizadoras o que leva ao seu mal aproveitamento e funcionamento para o combate do desmatamento na região Amazônica como será mostrado no capítulo a seguir.

1.3 Causas do desmatamento na Amazônia

O presente tópico pretende expor brevemente a história dos principais causadores do desmatamento da Amazônia Legal, porém, sem esgotar o tema pois as causas de desmatamento são inúmeras, apontado as suas principais falhas para que depois elas possam ser analisadas dentro das políticas públicas de exploração florestal sustentável.

1.3.1 A expansão da pecuária na Amazônia

A pecuária começou a se tornar significativa na Amazônia Legal com o incentivo dado pelas políticas de povoamento do Governo Federal. Esse incentivo, sob o lema “integrar para não entregar” surgiu com objetivo de povoar os chamados vazios demográficos da região Norte.¹⁵

De acordo com Gilberto¹⁶ essas políticas não visavam somente o povoamento da região, mas também serviam para implantação de gado e de pastagens que ajudavam no sustento da população local, como também no sustento da regiões próximas. Além do mais essas políticas também eram uma maneira de assegurar a posse da terra e de adicionar incentivos fiscais e creditícios, como desconto de impostos, créditos e altas especulações.

A expansão da pecuária foi beneficiada por fatores que surgiram diante dos incentivos governamentais, como a construção das rodovias Belém-Brasília(BR-230), além da criação do INCRA e de outras atividades de colonização, como por exemplo a do Estado do Pará que ficou conhecida como “ocupar na pata

¹⁵ SMERALDI, Roberto e May, Peter; **O reino do Gado: Uma nova fase na pecuarização da Amazônia**, 2008, p.11, Disponível em: www.amazonia.org.br/arquivos/259381.pdf, Acessado em: 21/02/2011

¹⁶ SCHINI, Gilberto Menezes; **Políticas Públicas, Conservação e Movimentos Sociais em uma área de expansão de fronteira: A criação de unidades de conservação no âmbito do Plano BR 163 sustentável**, 2009, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

do boi”. A atividade passou a ser lucrativa devido ao baixo custo da terra ou simplesmente por, muitas vezes, poder ocorrer a sua livre ocupação.¹⁷

O lucro ocorre, uma vez que a venda da madeira extraída na própria área dá recursos suficientes para que seja realizado o desmatamento, a queimada, a plantação da pastagem e a necessária aquisição do gado, sendo que este modelo ocorre até hoje.¹⁸

Porém, mesmo que a área desmatada servisse para a pastagem e não fosse necessária a aquisição de uma nova área somente para isso - o que consequentemente acarretaria, ainda mais, o aumento do desmatamento - o processo para se chegar ao terreno adequado para tal plantação é extremamente invasivo e impactante. A inicial retirada da madeira já é a principal causa do desmatamento na Amazônia Legal, sendo que após isso ainda ocorre a queimada das árvores restantes, onde o proprietário utiliza as cinzas por alguns anos com fertilizante para a terra. No entanto, essa fertilização não dura muito e logo após o proprietário converte nova área florestal em pasto.¹⁹

A campanha do governo para a ocupação da região chamou a atenção da iniciativa privada e esta imediatamente começou a se instalar na região. O processo de ocupação ocorreu de uma maneira mais rápida do que a esperada pelo governo. Diante disso o poder-público perdeu o controle da área e não conseguiu viabilizar uma ocupação e desenvolvimento organizados, o que resultou em grandes desmatamentos e conflitos de ordem fundiária.²⁰

¹⁷ SMERALDI, Roberto e May, Peter; **O reino do Gado: Uma nova fase na pecuarização da Amazônia**, 2008, p.11, Disponível em: www.amazonia.org.br/arquivos/259381.pdf, Acessado em: 21/02/2011

¹⁸ SMERALDI, Roberto e May, Peter; **O reino do Gado: Uma nova fase na pecuarização da Amazônia**, 2008, p. 12, Disponível em: www.amazonia.org.br/arquivos/259381.pdf, Acessado em: 21/02/2011

¹⁹ SCHINI, Gilberto Menezes; **Políticas Públicas, Conservação e Movimentos Sociais em uma área de expansão de fronteira: A criação de unidades de conservação no âmbito do Plano BR 163 sustentável**, 2009, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

²⁰ SMERALDI, Roberto e May, Peter; **O reino do Gado: Uma nova fase na pecuarização da Amazônia**, 2008, p. 12, Disponível em: www.amazonia.org.br/arquivos/259381.pdf, Acessado em: 21/02/2011

Diante disso, o Governo Federal e os Governos Estaduais têm dificuldades de oferecer alternativas a agricultura de subsistência de derrubada e queimada, onde as áreas serão convertidas posteriormente em pastagem.

Como expõe Smeraldi & May²¹:

Falta de organização e profundas assimetrias na cadeia da pecuária proporcionam a oportunidade de ações que visem inserir elementos de controle, segurança, transparência e organização num negócio que se transformou e cresce de maneira imprevisível. Falta de investimentos na recuperação de pastagens degradadas e falta de foco na pequena produção impedem que práticas de sustentabilidade saiam do papel.

A pecuária é uma atividade de grande importância para o Brasil, tanto no âmbito da produção familiar, como nos projetos de assentamentos e até mesmo nas comunidades extrativistas. O Brasil é considerado hoje o segundo maior exportador mundial de carne bovina.²²

No entanto, ela é considerada uma das principais causas do desmatamento na Amazônia Legal, sendo responsável também por queimadas e emissão de gases de efeito estufa. “Observa-se que no Arco do Povoamento Adensado concentra a maior parte da produção agropecuária, do desmatamento e da população.”²³

A Constituição Federal de 1998 traz, no seu artigo 225, § 1º, inciso V, proteção a fauna e flora brasileira ao colocar delimitações para as atividades que possam trazer algum prejuízo ao meio ambiente. Expõe o artigo 225, § 1º, inciso V:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

²¹ SMERALDI, Roberto e May, Peter; **O reino do Gado: Uma nova fase na pecuarização da Amazônia**, 2008, p. 34, Disponível em: www.amazonia.org.br/arquivos/259381.pdf, Acessado em: 21/02/2011

²² SMERALDI, Roberto e May, Peter; **O reino do Gado: Uma nova fase na pecuarização da Amazônia**, 2008, p. 34, Disponível em: www.amazonia.org.br/arquivos/259381.pdf, Acessado em: 21/02/2011

²³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

V - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade

Porém, mesmo a Constituição Federal assegurando a proteção ao meio ambiente o que se tem visto é a ausência do poder público no cumprimento das leis de proteção ambiental, assim como a sua falta de incentivos para uma pecuária sustentável e para a educação e reeducação populacional.

A falha tanto do poder público, como das políticas públicas de exploração florestal sustentável levam a ocorrência dos fatores de expansão da pecuária. Esses fatores, de acordo com Smeraldi & May ²⁴ são: pastagens implantadas em áreas não apropriadas, que conseqüentemente resultarão em abandono dessas áreas; baixo investimento na recuperação de pastagens já convertidas que resulta no investimento de novas áreas para pasto; carência de políticas públicas principalmente na área fundiária, permitindo a apropriação impune de terras públicas; políticas visando compatibilizar a produção pecuarista com a conservação ambiental.

O Plano Amazônia Sustentável inclusive expõe no seu planejamento outros fatores que também levam a expansão da pecuária:

Um fator chave no uso da terra é a grilagem, a aquisição ilícita, cujas raízes estão em fatores como: i) a incompatibilidade entre a política ambiental e a política fundiária, segundo a qual o desmatamento é considerado benfeitoria; lii) fragilidade de processos discriminatórios e de averiguação da legitimidade de títulos; iii) falta de supervisão dos cartórios de títulos e notas; iv) baixo preço da terra e elevado retorno às atividades econômicas predatórias; v) interesses eleitorais que incentivam ocupações de terras por posseiros; vi) especulação relacionada com expectativas de desapropriações e/ou instalação de infra-estrutura. (PAS)²⁵

²⁴ SMERALDI, Roberto e May, Peter; **O reino do Gado: Uma nova fase na pecuarização da Amazônia**, 2008, p. 35, Disponível em: www.amazonia.org.br/arquivos/259381.pdf, Acessado em: 21/02/2011

²⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

Mesmo com aumento da governança ambiental, analisando-se o período de 1995 a 2010, as políticas públicas que foram inseridas no período não foram suficientes e eficientes para que houvesse uma melhoria. São necessárias políticas eficientes e mais investimentos para conter os fatores que levam a expansão da pecuária.²⁶

1.3.2 A ocupação humana no território Amazônico

O processo de ocupação da região Amazônica está diretamente ligado ao desmatamento da região. O Estado ao conceder incentivos fiscais, assim como a construção de estradas e hidroelétricas, fomentou o desenvolvimento da agricultura e agropecuária e intensificou as correntes migratórias para a região. Esses fatores trouxeram como consequência o aumento da população em direção a floresta, deixando um grande número de áreas degradadas.²⁷

Os principais agentes indutores que levaram a ocupação da Amazônia Legal mostraram que a ocupação ocorreu de forma tardia, periférica e dependente do mercado externo. O progresso de tal área foi pensado como crescimento econômico e social baseado na exploração de recursos naturais que, erroneamente, foram vistos como infinitos.²⁸

O processo de ocupação da Amazônia se desenvolveu a partir da década de 1970 com o Programa de Integração Nacional. Tal processo é considerado tardio, pois o início da ocupação se deu somente por meio de iniciativas externas, sendo que a preocupação pela valorização e a integração regional

²⁶ SMERALDI, Roberto e May, Peter; **O reino do Gado: Uma nova fase na pecuarização da Amazônia**, 2008, p. 35, Disponível em: www.amazonia.org.br/arquivos/259381.pdf, Acessado em: 21/02/2011

²⁷ NEVES, Ana Paula Almeida, **A efetividade das políticas públicas ambientais e o uso de instrumentos econômicos no controle do desmatamento da Amazônia**, 2007

²⁸ SIQUEIRA, Deis Elucy, **Biodiversidade, Estado brasileiro e Religião na Amazônia**, 2010, p. 60, Disponível em: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3630769&orden=0, Acessado em: 01/03/2011; ENRIQUEZ, Gonzalo Enrique Vásquez, **Desafios da sustentabilidade da Amazônia: Biodiversidade, cadeias produtivas e comunidades extrativistas integradas**, 2010, Disponível em: repositorio.bce.unb.br/handle/10482/6730, Acessado em: 01/03/2011

somente passou a ocorrer após a consolidação do Estado brasileiro e da região amazônica, como cita Becker.²⁹

O golpe militar de 1964 foi o marco para que as políticas passassem a ser favorecedoras de grandes grupos. A integração nacional, como a expansão territorial foi feita por meio de projetos que envolviam a criação de estradas, barragens, exploração de minérios, exploração da madeira.³⁰ E como pode ser visto, nenhuma preocupação com o desmatamento e muito menos com o ambiente.

As rodovias atraíram o povoamento de agricultores familiares sem-terra de outras regiões do país, abrindo grandes clareiras na floresta. O Plano Amazônia sustentável expõe que:

O padrão de expansão, acompanhando as vias de circulação, sem a formação de redes densas de cidades e transportes, vem sendo redesenhado por novos eixos de transporte e infra-estrutura ao longo dos quais se concentram os investimentos públicos e privados, os migrantes e os núcleos urbanos. Gera-se forte pressão sobre o meio ambiente em termos de desmatamento, queimadas e conflitos fundiários em faixas em torno de 100 Km de cada margem das estradas, muitas vezes abertas de forma clandestina. (PAS)³¹

O foco do governo estava no desmatamento e nos assentamentos de lotes individuais, o que trouxe afronta com o seringueiros gerando conflitos e resistências. Porém, mais tarde deu-se início aos questionamentos e movimentos de resistência social. O Banco Mundial, como exemplo, exigia a inclusão do conceito de desenvolvimento sustentável para os financiamentos. Pois como cita Lima e Pozzobon:

²⁹ BECKER, B.K. **Geopolítica da Amazônia**, Instituto de Estudos Avançados USP, 19 (53), 2005 apud ENRIQUEZ, Gonzalo Enrique Vásquez, **Desafios da sustentabilidade da Amazônia: Biodiversidade, cadeias produtivas e comunidades extrativistas integradas**, 2010, Disponível em: repositorio.bce.unb.br/handle/10482/6730, Acessado em: 01/03/2011

³⁰ LIMA, Deborah e POZZOBON, Jorge. **Amazônia socioambiental. Sustentabilidade ecológica e diversidade social**. São Paulo: USP, **Estudos Avançados**, Vol. 19, n. 54, 2005 apud apud SIQUEIRA, Deis Elucy, **Biodiversidade, Estado brasileiro e Religião na Amazônia**, 2010, Disponível em: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3630769&orden=0, Acessado em: 01/03/2011

³¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

Assim, se consegue condicionar o desembolso de verbas para infraestrutura ao desembolso *pari passu*³² de verbas para a criação e proteção de áreas de preservação ambiental e terras indígenas.³³

Os movimentos sociais encontram no discurso ambientalista um meio para as suas reivindicações. Assim como, as reivindicações de indígenas e outros povos tradicionais também foram significativas, uma vez que resistiam a expropriação de seus territórios.³⁴

O cenário competitivo e conflitivo entre, por um lado, os interesses que defendem a conservação da biodiversidade e da floresta, vinculadas à garantia dos meios de vida dos produtores familiares e comunidades que demonstram nos experimentos de produção sustentável e de gestão de áreas protegidas, por outro, os interesses que levam a exploração madeireira não sustentável e a expansão desordenada da fronteira agropecuária, com fortes tendências de desconsiderar os custos sociais e ambientais para a sociedade. (PAS)³⁵

A Amazônia Legal se transformou em uma fronteira socioambiental onde as políticas do governo passam a se preocupar com o desenvolvimento e segurança pautado na proteção da natureza, no uso sustentável dos recursos naturais e na melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais.³⁶

Diante do exposto, pode-se concordar com a conclusão de Siqueira³⁷ que expõe que a forma do Estado atuar pode ser caracterizada como de mão dupla pois há a coexistência de modelos em conflito, como os corredores de conservação (ancorados ao modelo endógeno) e os corredores de desenvolvimento (modelo exógeno); mudança do interesse nacional e das próprias políticas públicas;

³² expressão latina que significa: simultaneamente, proporcionalmente

³³ LIMA, Deborah e POZZOBON, Jorge. **Amazônia socioambiental. Sustentabilidade ecológica e diversidade social**. São Paulo: USP, **Estudos Avançados**, Vol. 19, n. 54, 2005 apud Plano Amazônia Sustentável, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 24/02/2011

³⁴ SIQUEIRA Deis Elucy, **Biodiversidade, Estado brasileiro e Religião na Amazônia**, 2010, Disponível em: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3630769&orden=0, Acessado em: 01/03/2011

³⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

³⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

³⁷ SIQUEIRA, Deis Elucy, **Biodiversidade, Estado brasileiro e Religião na Amazônia**, 2010, Disponível em: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3630769&orden=0, Acessado em: 01/03/2011

falta de consenso entre a política de desenvolvimento econômico e a política de preservação ambiental.

1.3.3 A exploração da madeira na região Amazônica

A exploração da madeira foi um fator de grande peso e importância para o desmatamento. A entrada das madeireiras asiáticas na Amazônia Legal mostrou uma fase em que o Brasil estava preocupado com o crescimento econômico e não com a proteção ambiental.

O grande fator que impulsionou a entrada das madeireiras na Amazônia Legal foi a falta de tecnologia e as poucas condições de explorar a madeira que o Brasil possuía, além do fato que a migração das madeireiras ocorreu também por causa da abertura das estradas pelo governo e pela exaustão dos recursos madeireiros em outras regiões e países.³⁸

Atualmente a exploração madeireira é considerada uma das principais causas do desmatamento da Amazônia Legal. As áreas que possuem o maior regime de exploração são as que possuem floresta de terra firme. Nas regiões mais remotas os madeireiros vão em busca de madeiras valiosas, como o mogno. As áreas mais próximas, de fácil acesso e baixo custo por causa do transporte, permitem a exploração de várias espécies. O transporte da madeira ocorre pelas estradas e rios da região até as indústrias onde será processada.³⁹

A atividade madeireira, na maior parte, é realizada em bases predatórias e tende a migrar para as áreas mais distantes da Amazônia em decorrência da exaustão da matéria-prima nas áreas de exploração antigas, como o Arco do Povoamento Adensado. Esta atividade oferece uma restrição para a sustentabilidade na forma em que é conduzida e uma oportunidade, na forma em que evoluir. Porém, o manejo florestal sustentável carece de estímulos e sofre a

³⁸ BARROS, Ana Christina e VERÍSSIMO, Adalberto, **A expansão Madeireira na Amazônia: Impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável no Pará**, 2002, p. 07, Disponível em: www.imazon.org.br/publicacoes/livros/a-expansao-madeireira-na-amazonia-impactos-e, Acessado em: 05/03/2011

³⁹ BARROS, Ana Christina e Veríssimo, Adalberto, **A expansão Madeireira na Amazônia: Impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável no Pará**, 2002, p. 07, Disponível em: www.imazon.org.br/publicacoes/livros/a-expansao-madeireira-na-amazonia-impactos-e, Acessado em: 05/03/2011

competição da oferta de matérias-primas barata e de origem predatória no desmatamento.⁴⁰

Os números podem ser atraentes, mas não expressam o impacto ambiental causado por essas madeireiras à Amazônia. A maioria da exploração madeireira não ocorre de forma sustentável. O processo de exploração tem início com a entrada dos madeireiros para remover árvores apenas de grande valor. Esse processo é chamado de “desmatamento oculto” e possui tal nomenclatura devido ao fato de várias árvores ainda ficarem em pé, o que dificulta o registro pelas imagens de satélite.⁴¹

No entanto se tal área florestal fosse deixada em repouso, poderia haver a recuperação vegetal e o estoque da madeira. Porém, isso não ocorre. Os madeireiros geralmente entram nessas mesmas áreas para retirar espécies de menor valor. Com isso, o estoque madeireiro da floresta vai reduzindo drasticamente.⁴²

O resultado de tal exploração leva a inutilização de tal área, pois facilita a entrada de fogo e impede que a área volte ao estágio florestal original. Desse modo, as florestas exploradas acabam sendo derrubadas ou queimadas.

De acordo com Santos ⁴³ o setor madeireiro da Amazônia Legal é paradoxal. Ao mesmo tempo em que ele é economicamente competitivo e gerador de empregos para a população, o seu caráter predatório, migratório, o baixo índice de aproveitamento dos recursos e a adoção do manejo florestal, são graves problemas pelos quais se busca uma solução.

⁴⁰ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

⁴¹ BARROS, Ana Christina e VERÍSSIMO, Adalberto, **A expansão Madeireira na Amazônia: Impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável no Pará**, 2002, p. 08, Disponível em: www.imazon.org.br/publicacoes/livros/a-expansao-madeireira-na-amazonia-impactos-e, Acessado em: 05/03/2011; NEVES, Ana Paula Almeida, **A efetividade das políticas públicas ambientais e o uso de instrumentos econômicos no controle do desmatamento da Amazônia**, 2007

⁴² BARROS, Ana Christina e VERÍSSIMO, Adalberto, **A expansão Madeireira na Amazônia: Impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável no Pará**, 2002, p. 08, Disponível em: www.imazon.org.br/publicacoes/livros/a-expansao-madeireira-na-amazonia-impactos-e, Acessado em: 05/03/2011

⁴³ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento na Amazônia (2002-2007) – Uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 78, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

1.3.4 Agricultura Brasileira

A agricultura no Brasil, inicialmente, era de subsistência. E a produção excedente era vendida para a aquisição de outras mercadorias básicas. A “revolução verde” consistiu na mudança do paradigma da agricultura de subsistência para outra mais técnica, intensiva e empregadora de tecnologias e insumos.⁴⁴

O Brasil estava em fase de crescimento econômico e não possuía a capacidade de atender a demanda de alimentos interna e nem de acompanhar o crescimento da agricultura internacional. Com isso, o incentivo à produção de culturas mecanizáveis, principalmente a soja e a cana-de-açúcar, foi forte para que conseguisse atender a demanda internacional. Porém, tal mudança proporcionou a expulsão dos pequenos proprietários.

A plantação de soja começou a ter um papel de grande relevância quando nos referimos ao desmatamento da Amazônia. Pois a sua expansão fez com que o cultivo de soja deixasse de ocorrer nas pastagens já formadas. Segundo o Greenpeace⁴⁵:

Nos últimos anos, mais de um milhão de hectares de florestas foram convertidos em campos de soja na Amazônia. Áreas desmatadas ilegalmente são alvos de violentos conflitos entre fazendeiros e comunidades locais. A floresta vem sendo destruída para dar lugar a campos de soja.⁴⁶

Expõe Neves⁴⁷ que a falta de incentivo a pequena produção e a ausência do Estado, que é demonstrada pela precariedade dos serviços de saúde, educação e saneamento, são questões importantes que devem ser consideradas quando se avalia a conduta dos proprietários de pequenas terras, colocando-os entre os agentes de desmatamento.

⁴⁴ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento na Amazônia (2002-2007) – Uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 72, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

⁴⁵ Organização não governamental que possui o objetivo de levar as realidades e os desafios ambientais para a agenda política nacional e internacional

⁴⁶ GREENPEACE, Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/>, Acessado em: 02/03/2011

⁴⁷ NEVES, Ana Paula Almeida, **A efetividade das políticas públicas ambientais e o uso de instrumentos econômicos no controle do desmatamento da Amazônia**, 2007, p. 21

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESMATAMENTO

O presente capítulo pretende expor os principais planejamentos e alguns resultados das políticas públicas mais importantes criadas pelo Estado com o objetivo de permitir o manejo sustentável. Diante disso, poderá ser analisado se as causas de desmatamento expostas no primeiro capítulo estão sendo tratadas da maneira devida pelas políticas públicas colocadas neste capítulo.

Enriquez expõe que

A história e o presente da Amazônia estão marcados por uma série de planos, a maioria deles contestados pelas comunidades da região e pelos representantes das entidades que coordenam entidades ambientalistas (principalmente ONGs⁴⁸).⁴⁹

Entre os principais programas criados pelo Estado temos: Plano Plurianual (PPA), Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e Plano Amazônia Sustentável.

Ademais, também será tratado das Políticas Nacionais que correspondem a base de formação das políticas públicas, uma vez que trata das regras e princípios para a formação destas.

2.1 Políticas Nacionais

As normas são componentes das políticas públicas, uma vez que são a base para a formação dessas. Através das legislações se designa um objetivo que deve ser alcançado pelas políticas públicas.

⁴⁸ Organizações não governamentais: grupo social organizado, sem fins lucrativos, constituído formal e autonomamente, caracterizado por ações de solidariedade no campo das políticas públicas e pelo legítimo exercício de pressões políticas. (Wikipédia)

⁴⁹ ENRIQUEZ, Gonzalo Enrique Vásquez, **Desafios da sustentabilidade da Amazônia: Biodiversidade, cadeias produtivas e comunidades extrativistas integradas**, 2010, p. 86, Disponível em: repositorio.bce.unb.br/handle/10482/6730, Acessado em: 01/03/2011

A Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída pela Lei 6.938/81 sendo considerada o marco do tratamento jurídico dado ao meio ambiente, assim como o marco da própria concepção de preservação da natureza.⁵⁰

Como expõe Leuzinger e Cureau no seu livro de Direito Ambiental, no capítulo referente a Política Nacional do Meio Ambiente:

O Brasil deu, assim, um importante passo no sentido da consolidação de uma proteção normativa do ambiente natural de forma mais abrangente, determinando o desenvolvimento e a implementação de ações ambientais no país.⁵¹

A lei de Política Nacional do Meio Ambiente ao consolidar uma proteção normativa de forma mais abrangente, também trouxe a essa norma jurídica a proteção ao direito humanitário para que houvesse o equilíbrio entre o meio ambiente e uma boa qualidade de vida.⁵²

No mesmo sentido de acordo com Leuzinger e Cureau⁵³:

Seus objetivos, definidos nos incisos do art. 4º, refletem claramente a intenção de conciliar desenvolvimento econômico e social com proteção ao ambiente natural, a partir da apreensão do conceito de ecodesenvolvimento, mais tarde rebatizado como desenvolvimento sustentável.

A Lei 6.938/81 representa o pilar que sustenta as diretrizes, as regras e os princípios, os instrumentos de proteção, as políticas públicas ambientais, voltados a preservação da natureza.⁵⁴

⁵⁰ KISHI, Sandra Akemi Shimada, **Política Nacional do Meio ambiente e o desenvolvimento sustentado, a intervenção obrigatória do Estado e o acesso ao bem ambiental**. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (Coord.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da lei n. 6.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 39

⁵¹ LEUZINGER, Márcia Dieguez e Cureu, Sandra, **Direito Ambiental**, Campus Jurídico, 2008, p. 45

⁵² KISHI, Sandra Akemi Shimada, **Política Nacional do Meio ambiente e o desenvolvimento sustentado, a intervenção obrigatória do Estado e o acesso ao bem ambiental**. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (Coord.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da lei n. 6.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 39

⁵³ LEUZINGER, Márcia Dieguez e Cureu, Sandra, **Direito Ambiental**, Campus Jurídico, 2008, p. 45

⁵⁴ KISHI, Sandra Akemi Shimada, **Política Nacional do Meio ambiente e o desenvolvimento sustentado, a intervenção obrigatória do Estado e o acesso ao bem ambiental**. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (Coord.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da lei n. 6.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 39

Essa lei também teve a sua importância na instituição de órgãos responsáveis pela proteção ambiental, assim como no fato de ter dado ao Ministério Público legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos ao meio ambiente.⁵⁵

O Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA é responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. A sua composição comporta órgãos e entidades federais, estaduais e municipais. O Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA foi criado na condição de órgão consultivo e deliberativo e tem suas competências definidas no art. 8º da lei 6.938/81. Dentre as principais competências destacam-se o poder para estabelecer propostas do IBAMA, assim como normas e critérios para o licenciamento ambiental.⁵⁶

As políticas nacionais de proteção as florestas trouxeram no seu conceito importantes instrumentos para a prevenção e controle do desmatamento.⁵⁷ Uma dessas políticas foi o Código Florestal de 1965 que apresentou o conceito de Reserva Legal⁵⁸.

A Reserva Legal especificada no Código de 1965 possuía como principal função a preservação de 50% da área de uma propriedade ou posse rural. Porém o Código foi objeto de modificações em 2001, uma vez que as informações sobre o desmatamento da Amazônia Legal estavam alarmantes.⁵⁹

O temor de grandes repercussões, tanto nacionais como internacionais, fizeram com que o governo adotasse medidas normativas, sendo uma delas a Medida Provisória 2166-67 de 2001. Esta MP altera e acrescenta

⁵⁵ LEUZINGER, Márcia Dieguez e Cureu, Sandra, **Direito Ambiental**, Campus Jurídico, 2008, p. 45

⁵⁶ LEUZINGER, Márcia Dieguez e Cureu, Sandra, **Direito Ambiental**, Campus Jurídico, 2008, p. 45-46

⁵⁷ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento na Amazônia (2002-2007) – Uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 51, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

⁵⁸ Art. 1º, §2, III – Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm, Acessado em: 15/03/2011

⁵⁹ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento na Amazônia (2002-2007) – Uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 52, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

alguns artigos ao Código Florestal de 1965, como o aumento da área da Reserva Legal para 80%.

Assim como proíbe novos desmatamentos em propriedades com áreas abandonadas. Também institui a servidão florestal⁶⁰ no seu artigo 44-A e acrescenta a área de preservação permanente⁶¹.

Diante do exposto, pode-se perceber a importância da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente que é uma das bases para a formação de políticas públicas. A seguir, serão analisadas as principais políticas públicas formuladas pelos Governos.

2.2 Plano Amazônia Sustentável (PAS)

O PAS é um plano criado com diretrizes estratégicas para a execução de políticas públicas na Amazônia Legal. Tal plano surgiu de um termo de cooperação entre o então Presidente Lula e os governadores dos Estados da Região Norte no ano de 2003, mas o seu início é considerado como sendo em 2008, uma vez que suas atividades ficaram paradas de 2003 a 2007.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Casa Civil ficaram responsáveis pela realização da compatibilização dos PAS com o Plano Plurianual da Amazônia 2004-2007 dando ênfase a comunicação entre os Estados.⁶²

Como próprio expõe o texto do Plano Amazônia Sustentável:

Ela traz implícita a noção de que a viabilidade de políticas públicas de desenvolvimento integrado e sustentável depende da convergência de interesses, da formação de amplos consensos, da

⁶⁰ "Art. 44-A. O proprietário rural poderá instituir servidão florestal, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente. Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm), Acessado em: 15/03/2011

⁶¹ Art. 1º, § 2º, II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; Disponível em: (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm), Acessado em: 15/03/2011

⁶² SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento na Amazônia (2002-2007) – Uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 57, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

geração de novas parcerias entre setores sociais, e entre estes e o Estado.⁶³

O conceito de desenvolvimento utilizado pelo governo federal estava amparado por sete eixos estratégicos: i) regularização fundiária e zoneamento ecológico econômico; ii) alternativas de produção ambientalmente e economicamente viáveis; iii) medidas contra o desmatamento, alocação de mais funcionários nas UCs⁶⁴ e solução negociada para resolver a situação dos ocupantes destas áreas; iv) adoção de métodos de agricultura apropriados para os Biomas Amazônia e Cerrado, aproveitando áreas atualmente ocupadas com pastagem; v) implementação da indústria da madeira certificada e da certificação da exploração mineral. Vi) construção de um paradigma multimodal para o transporte, combinando vias aquática, terrestre e aérea; e vii) promoção do conhecimento e da capacitação ao no ensino médio.⁶⁵

A solução dos conflitos entre o desenvolvimento e o meio ambiente possui duas abordagens. A primeira, onde há o enfoque da mitigação, busca adotar medidas menos danosas aos projetos que possam causar impacto ao ambiente, de acordo com a legislação. A segunda abordagem visa separar áreas importantes para a conservação da natureza para que recebam uma proteção especial para que não sejam atingidas pela expansão econômica.⁶⁶

O Plano Amazônia Sustentável trata das abordagens de mitigação de impactos ambientais e sociais e de instituição de áreas protegidas narrando que:

Apesar de propiciarem alguns resultados muito positivos, têm se mostrado insuficiente para impedir o avanço de desmatamento desnecessários, que reduzem a riqueza natural amazônica. Uma avaliação das ações mitigadoras assinala que ainda há muito a aperfeiçoar em mecanismos como os Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). O mesmo se pode dizer da abordagem das áreas protegidas, formalizada no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado em 2000, e também, indiretamente, no conjunto de terras indígenas. O problema principal

⁶³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

⁶⁴ Unidades de Conservação

⁶⁵ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento na Amazônia (2002-2007) – Uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 58, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

⁶⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

de segregar áreas protegidas das produtivas é que se sugere que tudo é permitido nas áreas não protegidas, e que nada é permitido nas unidades de conservação, o que não reflete a realidade, sobretudo nas áreas destinadas ao uso sustentável.⁶⁷

Através de suas estratégias que nortearam a implementação de políticas públicas, pode-se citar os principais desdobramentos do PAS, que se desenvolveram a partir de planos setoriais, como o PPCDAM⁶⁸ e planos sub-regionais que foram os que originaram o Plano BR-163 Sustentável.⁶⁹

2.2.1 Ações do Plano BR-163 Sustentável

O Plano BR-163 Sustentável possui como objetivo promover o desenvolvimento sustentável da região de influência da rodovia BR-163. Os principais interessados eram as organizações de trabalhadores dos movimentos sociais e ambientalistas, que tinham a preocupação com os possíveis impactos que a pavimentação da rodovia poderia trazer.⁷⁰

Silva, Ximenes e Miragay em seu artigo que trata do Plano BR-163 Sustentável expõe:

A pavimentação da rodovia sem a elaboração de um plano com propostas sustentáveis para a região poderia agravar problemas como o fluxo migratório, a grilagem de terras públicas, a concentração fundiária, o desmatamento, como já visto em experiências passadas (rodovias Belém – Brasília e Cuiabá – Porto Velho).⁷¹

⁶⁷ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

⁶⁸ Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia

⁶⁹ SILVA, Patrícia Guedes; Ximenes, Tereza; Miragaya, Júlio Flávio Gameiro, **Plano BR-163 Sustentável: uma avaliação das ações públicas implementadas no sudoeste paraense**, 2008, p. 180, Disponível em: www.bancoamazonia.com.br/revista/edicao_07/C&D_N_VII_Planos_BR_163_Sustenta.pdf, Acessado em: 15/03/2011

⁷⁰ SILVA, Patrícia Guedes; Ximenes, Tereza; Miragaya, Júlio Flávio Gameiro, **Plano BR-163 Sustentável: uma avaliação das ações públicas implementadas no sudoeste paraense**, 2008, p. 181, Disponível em: www.bancoamazonia.com.br/revista/edicao_07/C&D_N_VII_Planos_BR_163_Sustenta.pdf, Acessado em: 15/03/2011

⁷¹ SILVA, Patrícia Guedes; Ximenes, Tereza; Miragaya, Júlio Flávio Gameiro, **Plano BR-163 Sustentável: uma avaliação das ações públicas implementadas no sudoeste paraense**, 2008, p. 183, Disponível em: www.bancoamazonia.com.br/revista/edicao_07/C&D_N_VII_Planos_BR_163_Sustenta.pdf, Acessado em: 15/03/2011

O Zoneamento econômico-ecológico da BR-163 teve como objetivo fomentar a produção florestal madeireira e não-madeireira através da criação de áreas de conservação (UCs) para assegurar a preservação do meio ambiente.⁷²

Com isso, o Plano BR-163 Sustentável, por meio de políticas públicas estruturantes, tem como premissa a possibilidade de conciliar o crescimento econômico e integração nacional com a justiça social e a conservação e uso sustentável dos recursos naturais.⁷³

Porém, como expõe o próprio programa do Plano Amazônia Sustentável um dos aspectos essenciais para a elaboração do Plano BR-163 Sustentável é a participação dos Governos Estaduais do Mato Grosso, do Pará e do Amazonas, de prefeituras Municipais e de diversos segmentos interessados da sociedade civil. O importante é por meio da busca do diálogo e da negociação, a construção de acordo socialmente legítimos.⁷⁴

Uma das formas de conservação e uso sustentável do PAS foi a criação das Unidades de Conservação (UCs) que serão tratadas a seguir.

2.2.2.1 *Unidades de Conservação (UCs)*

As unidades de conservação (UCs) foram criadas com a finalidade de controlar e diminuir o alto índice de desmatamento que ocorre principalmente por meio de atividade madeireira ilegal e grilagem de terras públicas. Pode-se dizer que o resultado de tal criação é positivo, uma vez que a taxa de desmatamento apresentada pelo PRODES apresentou uma queda significativa no ano de 2005 e

⁷² SILVA, Patrícia Guedes; Ximenes, Tereza; Miragaya, Júlio Flávio Gameiro, **Plano BR-163 Sustentável: uma avaliação das ações públicas implementadas no sudoeste paraense**, 2008, p. 183, Disponível em: www.bancoamazonia.com.br/revista/edicao_07/C&D_N_VII_Plano_BR_163_Sustenta.pdf, Acessado em: 15/03/2011

⁷³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

⁷⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

isso deve ser visto como o resultado das estratégias adotadas, assim como a associação de tais propostas com o PPCDAM.⁷⁵

2.2.2 Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM

O PPCDAM foi criado, no ano de 2004, após serem revelados os dados de desmatamento entre Agosto de 2001 e Julho de 2002 na Amazônia Legal. Diante de tal quadro que apontou um crescimento acelerado do desmatamento, o Presidente Lula assinou o Decreto s/n de 3 de Julho de 2003 que criava um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial, o qual deve propor medidas e coordenar ações para reduzir os índices de desmatamento na Amazônia.⁷⁶

O texto do PPCDAM expõe de maneira clara o que é esperado desse programa:

O Programa do Governo Lula tem como prioridade a viabilização de um novo modelo de desenvolvimento na região amazônica, baseado na inclusão social com respeito à diversidade cultural, a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e competitivas e o uso sustentável dos recursos naturais, mantendo o equilíbrio ecológico desse enorme patrimônio brasileiro. Para enfrentar esse desafio é preciso reverter padrões históricos de exploração não sustentável dos recursos naturais na região, muitas vezes relacionados a ciclos econômicos de expansão e colapso e conflitos sociais que têm beneficiado apenas uma minoria da população.⁷⁷

O presente Plano tem como base a análise da dinâmica do desmatamento e a partir de tal análise estipula estratégias para a formação de

⁷⁵ SILVA, Patrícia Guedes; Ximenes, Tereza; Miragaya, Júlio Flávio Gameiro, **Plano BR-163 Sustentável: uma avaliação das ações públicas implementadas no sudoeste paraense**, 2008, p. 184, Disponível em: www.bancoamazonia.com.br/revista/edicao_07/C&D_N_VII_Plano_BR_163_Sustenta.pdf, Acessado em: 15/03/2011

⁷⁶ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento na Amazônia (2002-2007) – Uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 59, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

⁷⁷ PLANALTO, **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM**, Disponível em: www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf, 2004, p. 07, Acessado em: 06/09/2011

políticas estruturantes e medidas emergenciais que visam a redução dos desmatamentos na Amazônia Legal.⁷⁸

Diante disso, os instrumentos envolvidos para o planejamento da redução do desmatamento são: ordenamento territorial e fundiário, incentivos fiscais e creditícios com os objetivos de aumentar a eficiência econômica e sustentabilidade de áreas desmatadas, monitoramento e controle, atuação integrada dos órgãos federais e de controle.⁷⁹

O PPCDAM cita, em uma parte do seu projeto, o desmatamento e contradições entre políticas públicas, mostrando que os fatores que levam ao desmatamento da Amazônia perante os princípios do desenvolvimento sustentável são complexos, uma vez que podem extrapolar a influência direta dos órgãos governamentais.⁸⁰

Ademais, admite existir uma série de deficiências e contradições históricas no meio das políticas públicas, as quais expõem:

a implantação de rodovias e outras obras de infra-estrutura com fortes impactos sobre a ocupação e uso dos recursos naturais, na ausência de ações prévias de ordenamento territorial e fundiário, de prevenção e mitigação de danos ambientais; conflitos entre a legislação ambiental e a política fundiária, referentes à alienação de terras públicas, regularização fundiária, e reforma agrária; no âmbito das políticas produtivas (crédito, incentivos fiscais, assistência técnica e extensão rural, pesquisa científica e tecnológica), a falta de priorização para a melhor utilização de áreas desmatadas (em termos de sustentabilidade e eficiência econômica) e de valorização da floresta para fins de manejo de produtos madeireiros e não-madeireiros, e para a prestação de serviços ambientais.⁸¹

Assim como, se refere as fragilidades históricas entre as políticas ambientais relacionadas ao monitoramento e controle do desmatamento:

⁷⁸ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento na Amazônia (2002-2007) – Uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 59, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

⁷⁹ PLANALTO, **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM**, Disponível em: www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf, 2004, p. 07, Acessado em: 06/09/2011

⁸⁰ PLANALTO, **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM**, Disponível em: www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf, 2004, p. 07, Acessado em: 06/09/2011

⁸¹ PLANALTO, **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM**, Disponível em: www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf, 2004, p. 07, Acessado em: 06/09/2011

Quanto ao monitoramento do desmatamento, a falta de disponibilização, em tempo hábil, de informações oriundas do sensoriamento remoto e a sua integração com outros dados (situação fundiária, tipologias de vegetação) como subsídios para políticas de controle e licenciamento; ausência de mecanismos práticos e efeitos legais válidos para garantir a vinculação entre a emissão de autorizações de desmatamento e a manutenção efetiva de Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente na propriedade rural; baixo nível de eficiência e eficácia dos procedimentos de fiscalização e de gerenciamento de unidades de conservação e de terras indígenas; dificuldades na efetivação de parcerias entre o IBAMA e órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs), visando à implementação de políticas de monitoramento, licenciamento e fiscalização do desmatamento e exploração madeireira; e carências de infra-estrutura, recursos financeiros e pessoal qualificado entre os órgãos ambientais em diferentes níveis (federal, estadual, municipal).⁸²

Sabe-se que após a criação do PPCDAM houve um grande declínio na taxa de desmatamento da Amazônia Legal, porém instituições independentes de pesquisa – IMAZON e Greenpeace – adotam a teoria de que vários fatores externos e não pertencentes ao PPCDAM foram os responsáveis por tal resultado. Porém, não há meios disponíveis para saber o que, realmente, levou a queda da taxa de desmatamento, sendo que o PPCDAM também não colocou metas claras e mensuráveis para o seu programa.⁸³

O PPCDAM trabalha as suas estratégias por meio de análise da dinâmica do desmatamento. Com isso, o presente programa passou por um processo de revisão e avaliação frente as mudanças ocorridas para que fosse atualizado e verificada as metas alcançadas nos quatro anos (2004-2008), formando o documento PPCDAM – 2ª Fase.⁸⁴

Num primeiro momento o documento da 2ª Fase do plano apresenta os resultados apontados nos quatro anos de execução do PPCDAM mostram que houve um aumento no número de Unidades de Conservação localizadas

⁸² PLANALTO, **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM**, Disponível em: www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf, 2004, p. 07, Acessado em: 06/09/2011

⁸³ SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento na Amazônia (2002-2007) – Uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 60, Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

⁸⁴ FUNDO AMAZÔNIA, **Detalhamento das ações de prevenção e controle do Desmatamento na Amazônia Legal**, 2009, p. 10 Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/fundo_amazonia1.html, Acessado em: 07/09/2011

principalmente nas zonas de conflito, regularização das terras indígenas, assim como, maior fiscalização dos títulos de imóveis rurais, criação e aperfeiçoamento de sistemas para o monitoramento e controle ambiental, como o DETER⁸⁵ e o PRODES⁸⁶, combate a corrupção, criação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006), que mostra de forma mais clara as florestas públicas e agiliza o processo de concessão florestal, criação do Distrito Florestal Sustentável da BR-163 entre outros.⁸⁷

De acordo com o programa de 2ª Fase do PPCDAM apesar dos esforços e de uma inicial diminuição na taxa de desmatamento, no segundo semestre de 2007 começou a haver um novo aumento que foi indicado pelo sistema DETER e também pelo INPE⁸⁸, como é narrado pelo seguinte trecho do programa:

Os meses de chuva, como novembro e dezembro, que geralmente contam com pouco desmatamento, registraram até um mil quilômetros quadrados (1 mil km²) de desmatamento. Isso levou o Governo a acelerar a assinatura do Decreto no 6.321, em 21 de dezembro do mesmo ano, estabelecendo um conjunto de medidas voltadas para o controle do desmatamento. Entre as medidas, destacam-se a edição da lista de municípios considerados prioritários para as ações de controle ambiental e fundiário, nos quais fica proibida a emissão de novas autorizações de desmatamento, e a possibilidade de o INCRA promover o cadastramento dos imóveis rurais. Também consta no Decreto no 6.321/07 a obrigatoriedade dos embargos de áreas ilegalmente desmatadas. Esse dispositivo foi reforçado em julho de 2008 com a edição do Decreto no 6.514, que atualiza e aprimora a regulamentação da Lei de Crimes Ambientais (Lei no 9.605/1997).⁸⁹

No segundo momento é apontado o novo início do plano, destacando os principais problemas do desmatamento na região, as diretrizes

⁸⁵ Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real

⁸⁶ Programa de cálculo de desflorestamento da Amazônia

⁸⁷ FUNDO AMAZÔNIA, **Detalhamento das ações de prevenção e controle do Desmatamento na Amazônia Legal**, 2009, p. 10 Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/fundo_amazonia1.html, Acessado em: 07/09/2011

⁸⁸ Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

⁸⁹ FUNDO AMAZÔNIA, **Detalhamento das ações de prevenção e controle do Desmatamento na Amazônia Legal**, 2009, p. 11 Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/fundo_amazonia1.html, Acessado em: 07/09/2011

estratégicas, os objetivos, o tipo de governança e as ações e metas que vão de 2009 à 2011.⁹⁰

A governança é essencial para um bom resultado e as ações do Governo Federal nessa 2ª Fase do plano serão somadas aos esforços estaduais. De acordo com este, as estratégias federais e estaduais devem ser integradas e devem visar uma grande iniciativa nacional pelo fim do desmatamento ilegal na Amazônia.⁹¹

Além da integração dos esforços governamentais tanto na esfera federal como na estadual, para que haja a redução do desmatamento é necessário também a participação dos municípios. Trata-se de um desafio para todos os poderes da República e para todos os segmentos que compõe a sociedade brasileira. Sem o envolvimento do setor empresarial, principalmente a o agronegócio e a indústria madeireira, não será fácil atingir as metas de zerar o desmatamento da Amazônia.⁹²

O PPCDAM desde sua criação baseia-se nas diretrizes que levaram a formação do PAS. Sendo que este segundo tem como foco principal o desenvolvimento regional e o primeiro tem maior preocupação com a questão do desmatamento, abordando suas causas e consequências. Diante disso, pode-se dizer que o PPCDAM é uma tradução do PAS no diz respeito às ações voltadas para a prevenção e controle do desmatamento e com objetivos definidos.⁹³

⁹⁰FUNDO AMAZÔNIA, **Detalhamento das ações de prevenção e controle do Desmatamento na Amazônia Legal**, 2009, p. 13, Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/fundo_amazonia1.html, Acessado em: 07/09/2011

⁹¹FUNDO AMAZÔNIA, **Detalhamento das ações de prevenção e controle do Desmatamento na Amazônia Legal**, 2009, p. 13 Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/fundo_amazonia1.html, Acessado em: 07/09/2011

⁹²FUNDO AMAZÔNIA, **Detalhamento das ações de prevenção e controle do Desmatamento na Amazônia Legal**, 2009, p. 13 Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/fundo_amazonia1.html, Acessado em: 07/09/2011

⁹³FUNDO AMAZÔNIA, **Detalhamento das ações de prevenção e controle do Desmatamento na Amazônia Legal**, 2009, p. 20, Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/fundo_amazonia1.html, Acessado em: 09/09/2011

2.3 Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual está previsto na Constituição Federal de 1988, onde é determinado ao Presidente da República encaminhar ao Congresso suas metas de Governo para os 4 anos.⁹⁴

O plano é considerado um programa de Gestão de Políticas Públicas, onde se busca o planejamento e a formulação de políticas setoriais, assim como à coordenação, avaliação e controle dos demais programas que tem o Plano Plurianual como o responsável.⁹⁵

O gerenciamento por programas foi adotado a partir do PPA (1996-1999), Brasil em Ação, onde as ações dos governos passaram a ser organizadas por programas, com metas a serem alcançadas.⁹⁶

2.3.1 PPA (1996-1999)

O PPA (1996-1999) correspondeu ao primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

O Plano Plurianual teve três elementos principais na sua estratégia: a prioridade na escolha de projetos para o desenvolvimento econômico e social do País, a formação de parcerias entre os setores públicos e privados, assim como a utilização de métodos avançados de gestão.⁹⁷

Os projetos tiveram sua seleção considerando sua capacidade de reduzir custos de produção e comercialização, melhorar a competitividade

⁹⁴ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada., Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm, Acessado em: 16/09/2011

⁹⁵ PLANO BRASIL, **Plano Plurianual 2004-2007**, Disponível em: http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/plRevisao_Vol2.pdf, Acessado em: 16/09/2011

⁹⁶ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Políticas Públicas e Biodiversidade – uma análise do processo de implementação do Probem**, p. 70, 2005, Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

⁹⁷ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Políticas Públicas e Biodiversidade – uma análise do processo de implementação do Probem**, p. 70, 2005, Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

econômica através de melhoras nos elos de infra-estrutura, ter mais oferta de mão-de-obra qualificada, atrair novos investimentos da iniciativa privada, proporcionar parcerias entre os setores públicos e privados e reduzir as desigualdades regionais e sociais do País.⁹⁸

Porém, somente no ano de 1999 que o programa começou a ter seu foco na área ambiental, sendo que a maior parte dos programas ainda eram dirigidos para a área de projetos estruturantes. O Governo de Fernando Henrique Cardoso demonstrou para a comunidade internacional e para o Brasil que a proteção e uso sustentável da Amazônia eram uma prioridade para o País. E ainda argumentou que as ações do Governo deveriam girar em torno dessa política, assim como deveria haver o envolvimento do Governo e da sociedade.⁹⁹

As ações do Governo Federal que deram início a consolidação da área ambiental do País foram as criações das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, dos Conselhos e Comissões Nacionais, além de programas como o Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA, Programa Nacional da Biodiversidade – PRONABIO e Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais no Brasil – PPG7.¹⁰⁰

2.3.2 PPA (2000 – 2003)

O PPA (2000 – 2003) teve como programa principal a Amazônia Sustentável no ano de 2002. Tal programa busca o desenvolvimento da Amazônia, por meio do uso sustentável dos seus recursos naturais.¹⁰¹

⁹⁸ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Políticas Públicas e Biodiversidade – uma análise do processo de implementação do Probem**, 2005, p. 70, Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

⁹⁹ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Políticas Públicas e Biodiversidade – uma análise do processo de implementação do Probem**, 2005, p. 64, Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹⁰⁰ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Políticas Públicas e Biodiversidade – uma análise do processo de implementação do Probem**, 2005, p. 65, Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹⁰¹ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, **Plano Plurianual 2000-2003** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>, Acessado em: 11/09/2011

O que resultou na criação o Programa foi o alarme causado pelo intenso ritmo de degradação de recursos naturais (especialmente as florestas) na Amazônia, juntamente com o aumento da consciência e de auto-organização de setores sociais diretamente envolvidos com a luta pelo desenvolvimento sustentável.¹⁰²

Os resultados indicaram que houve um aumento no grau de organização da produção extrativista, foram criadas novas Unidades de Conservação, criação do Projeto Expansão e Consolidação do Sistema de Áreas Protegidas na Região Amazônica, desenvolvimento de outros projetos nas áreas mais críticas de desmatamento, desenvolvimento de projetos nas terras indígenas para o melhor uso dos recursos naturais e melhor qualidade de vida.¹⁰³

Ademais, o principal avanço, considerado pelo Ministério do Meio Ambiente, foi a interação da sociedade civil que participou de quase todas as ações do programa. Porém, o Programa não alcançou maiores resultados, uma vez que teve como obstáculo a insuficiência e o contingenciamento de recursos orçamentários que foram abaixo do que estava previsto na Lei 9.899 de 1999.¹⁰⁴

2.3.3 PPA (2004 – 2007)

O PPA (2004 – 2007) teve como ponto de partida o Desenvolvimento de Longo Prazo abordando a inclusão social e desconcentração de renda, crescimento ambiental sustentável redutor das desigualdades regionais, crescimento com geração de emprego e renda, promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Na parte ambiental tiveram destaque o objetivo de conclusão do Plano de Ação do Programa Nacional de Florestas, que buscou atingir as metas

¹⁰² MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, **Plano Plurianual 2000-2003** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>, Acessado em: 11/09/2011

¹⁰³ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, **Plano Plurianual 2000-2003** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>, Acessado em: 11/09/2011

¹⁰⁴ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, **Plano Plurianual 2000-2003** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>, Acessado em: 11/09/2011

colocadas pelo Presidente da República em 2004. Assim como, buscou melhorar a gestão e qualidade ambiental e promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, dando ênfase na educação ambiental. Também houve a inclusão de ações para incentivo do manejo florestal e recomposição de florestas, tendo todos esses ênfase na redução das taxas de desmatamento.¹⁰⁵

2.3.4 PPA (2008 – 2011)

O PPA (2008 – 2011) dá continuidade a estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo adotado no PPA (2004 – 2007). Nos programas do Governo – Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais o objetivo, na parte ambiental, é “promover o crescimento econômico ambiental sustentável, com geração de empregos e distribuição de rendas.”¹⁰⁶

O relatório de avaliação deste Plano feito pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior expõe que:

A Amazônia apresenta desafios de ordem econômica, social e ambiental que requerem a adoção de políticas públicas adequadas à sua realidade, visando a reduzir desigualdades intra e inter-regionais. Neste sentido, torna-se necessário implementar um modelo de desenvolvimento que propicie melhoria da qualidade de vida da sua população, mediante promoção de ações que reduzam os gargalos existentes, quais sejam: dificuldades logísticas; ausência de infraestrutura econômica; baixo nível de renda; desigualdades sociais; desigualdades intra-regionais; - grande extensão territorial; produção econômica centrada em atividades primárias; baixo nível de escolaridade; concentração da atividade econômica na cidade de Manaus causando êxodo rural crescente; exclusão social.¹⁰⁷

Porém, o Ministério do Meio Ambiente ainda não lançou o Relatório do Plano Plurianual (2008 – 2011) para demonstrar os resultados dos principais objetivos.

¹⁰⁵ PLANO BRASIL, **Plano Plurianual 2004-2007**, Disponível em: http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/plRevisao_Vol2.pdf, Acessado em: 16/09/2011

¹⁰⁶ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, **Plano Plurianual 2008-2011**, Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>, Acessado em: 18/09/11

¹⁰⁷ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMERCIO EXTERIOR, **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008 – 2011**, 2009, Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1291649455.pdf, Acessado em: 14/09.2011

Através da demonstração dos objetivos e resultados das políticas públicas citadas acima se pode ver que o país buscou e tem buscado mudar a questão do desmatamento na Amazônia, porém, muitos pontos ainda precisam ser melhorados para se alcançar uma política públicas eficaz.

3 EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESMATAMENTO

O presente capítulo pretende expor uma visão geral sobre as políticas públicas para que se entenda como elas são construídas e o que deve ser feito para melhorar sua eficácia.

Analisar o desenvolvimento das políticas públicas é importante, uma vez que muitas delas são formadas já fadadas ao fracasso, pois as regras básicas para sua composição não são seguidas de maneira eficiente e os agentes responsáveis pela formulação das políticas não possuem os conhecimentos necessários.

Primeiramente, para se entender o conceito de políticas públicas deve-se entender o que é a política dentro desse contexto. Rodrigues ao citar Schmitter expõe que:

a política é entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos.¹⁰⁸

A política pública é formada através de um processo onde os diferentes grupos da sociedade - que possuem interesses, valores e objetivos diferentes – se reúnem para tomar decisões coletivas para a melhora da sociedade. As decisões tomadas em caráter coletivo formam uma política comum.¹⁰⁹

O motivo que levou as decisões de implementação de políticas públicas ambientais tem sua base no histórico de degradação e poluição ambiental que vem de um processo de desenvolvimento quantitativo e qualitativamente destrutivo dos recursos naturais e destruidores de valores econômicos.¹¹⁰

A atividade política, que traz como resultado a política pública, requer a construção de ações estratégicas para que se possa implementar os objetivos desejados. Ademais, a construção da política pública envolve mais de uma

¹⁰⁸ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 13

¹⁰⁹ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 13

¹¹⁰ D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo, et al., **Políticas Públicas Ambientais: estudo em homenagem ao professor Michel Prieur**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009, p. 157

decisão política, sendo que esta decisão está baseada em ações que estão revestidas de autoridade soberana do poder público.¹¹¹

O Estado, não de forma isolada, mas de forma estrutural e diretiva, é o responsável principal da obrigação de proteção e defesa dos bens ambientais, tendo um caráter preventivo e reparatório para transformar e conservar o meio ambiente. “É a concretização do que se denomina Estado Democrático de Direito Ambiental.”¹¹²

O poder público é responsável por levar para frente a vontade da sociedade, mesmo que este tenha que enfrentar resistências por estar em oposição a vontade dos outros. Como exemplo pode-se citar o Estado Democrático de Direito Ambiental que é o sujeito das políticas públicas que se confronta com o papel ambiental da sociedade.¹¹³

Max Weber expõe que se deve compreender o poder como um fator de dominação, sendo que a autoridade legal-racional tem como característica o poder organizacional da burocracia, caracterizando-se pela impessoalidade, competência e hierarquia dos cargos.¹¹⁴

A colocação de Weber traz a característica do Estado brasileiro onde a sociedade coloca seus desejos e expectativas no saber especializado do aparelho administrativo.¹¹⁵

Rodrigues coloca que o Estado moderno é constituído de um “conjunto de instituições públicas que envolvem múltiplas relações com o complexo social num território delimitado.”¹¹⁶ Com isso para as decisões serem implementadas, as instituições devem utilizar de sua supremacia para obter o controle dos meios de coerção no território.

¹¹¹ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 15

¹¹² D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo, et al., **Políticas Públicas Ambientais: estudo em homenagem ao professor Michel Prieur**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009, p. 157

¹¹³ D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo, et al., **Políticas Públicas Ambientais: estudo em homenagem ao professor Michel Prieur**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009, p. 157

¹¹⁴ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 17

¹¹⁵ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 17

¹¹⁶ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 17

Esse controle do Estado vem da imposição das políticas, como expõe Rodrigues:

As políticas públicas envolvem a produção de bens públicos – e não privados ou apenas destinados ao uso coletivo. Isso porque o caráter público dessas políticas não se dá pelo agregado social que o bem que elas produzem atingem, mas, sim, pelo simples fato de essas políticas serem mandatórias e impositivas. Portanto, podemos afirmar que é o Estado que detém o poder e a autoridade pra fazer valer, para toda população que vive num território delimitado, as políticas que se processam de diversos interesses, necessidades e demandas da sociedade.

Diante disso, pode-se dizer que as políticas públicas vêm da intervenção do Estado na sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas, sendo que a administração públicas traz o auxílio imediato no exercício do Governo.¹¹⁷

D'isep, et al, em sua obra Políticas Públicas Ambientais expõe:

Quanto mais evoluída a sociedade, quanto mais elaboradas forem as garantias, mais complexo será o Estado e mais sofisticadas deverão ser as políticas públicas responsáveis pela concreção dos direitos consagrados.¹¹⁸

O formato das políticas públicas vem do conjunto de pessoas que fazem parte do Governo e que participam do processo decisório. Eles têm o poder de escolher entre as várias alternativas políticas para conseguir chegar ao objetivo específico. As decisões são feitas através de um sistema que se divide entre a definição da agenda, a formulação, a implementação, a avaliação do programa e a decisão sobre o futuro da política.¹¹⁹

Rodrigues diz que este considera o aspecto gerencial do Governo, em contraponto ao seu aspecto legal, como um aspecto determinante para a produção das políticas públicas. Uma vez que a parte gerencial busca as informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos

¹¹⁷ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 19

¹¹⁸ D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo, et al., **Políticas Públicas Ambientais: estudo em homenagem ao professor Michel Prieur**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009, p. 157

¹¹⁹ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 21

quantitativos, como também em educação, qualidade de vida e capacidade inventiva.¹²⁰

O planejamento busca o desenvolvimento da técnica previsional, a capacidade de formular os objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou mobilização de recursos para sua consecução.¹²¹

O Governo tem o poder político para tomar decisões de acordo com as preferências e interesses dos diversos atores. Num Governo democrático, tais preferências e interesses são permanentemente negociados. Por isso, Martins considera que:

Metaforicamente, Governo é um caldeirão de problemas, soluções, domínios, coalizões e empreendedores capazes de transformar estes ingredientes numa sopa minimamente coerente.¹²²

As pessoas responsáveis pela realização das políticas públicas são conhecidas como atores políticos, sendo que esses podem ser individuais ou coletivos e públicos ou privados.¹²³

Os atores privados possuem como característica o poder de influenciar na formatação de políticas públicas através de pressão exercida sobre o Governo para tomar determinadas decisões. Temos como exemplo de ator privado o Greenpeace. Já os atores públicos são os responsáveis para decidir políticas. Eles estão diretamente envolvidos na execução e produção, pois representam o executivo, o judiciário, além de organizações e instituições do Governo. Como exemplo no executivo se tem o Presidente da República e a elaboração do Plano Plurianual.¹²⁴

Outro ator importante são os trabalhadores, pois desses que resultam ações organizadas através de sindicatos e ONGs. Sendo que dependendo

¹²⁰ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 21

¹²¹ RUA, Maria da Graças, **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**, 1998, p. 04, Disponível em: vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF, Acessado em: 05/10/2011

¹²² RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 21

¹²³ RUA, Maria da Graças, **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**, 1998, p. 04, Disponível em: vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF, Acessado em: 05/10/2011

¹²⁴ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 21

da área em que atuam sofrem de maior ou menor pressão.¹²⁵ Como exemplo, pode-se citar o Plano da BR-163 sustentável onde as organizações de trabalhadores dos movimentos sociais e ambientalistas foram os que tiveram a maior preocupação com os possíveis impactos que a pavimentação da rodovia poderia trazer.

No entanto, mesmo possuindo diversos atores que são essenciais para a construção da política pública, os gestores dessas políticas têm o papel preponderante no processo decisório das políticas de Governo. Estes devem ter competências multidisciplinares, que os permitam refletir sobre o papel do Estado, assim como das relações entre o público e o privado e o desenvolvimento do bem-estar da sociedade. Essas características contribuem, sem dúvida, para uma melhor eficácia da formação das políticas públicas, onde deve ser analisada a efetividade do gasto com a eficácia da política.¹²⁶

A definição e o comando das políticas públicas condicionadas ao direito ambiental dão ao Poder Público, assim como aos gestores, a atribuição expressa de preservação e defesa do meio ambiente para garantir o seu equilíbrio, vertente indispensável para o bem-estar da sociedade.¹²⁷

Ademais, analisar o ambiente de atuação das organizações públicas e definir a estratégia adequada ao equilíbrio dinâmico também favorecem a formulação adequada das políticas públicas.¹²⁸

Porém, a qualidade dos gestores não é suficiente para trazer a eficácia das políticas públicas, pois estas também dependem da eficiência da gestão que implica em um ambiente de atuação que favoreça a governança democrática e a responsabilização política.¹²⁹

A falta desses dois últimos fatores expostos acima – ambiente de atuação que favoreça a governança democrática e a responsabilização política –

¹²⁵ RUA, Maria da Graças, **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**, 1998, p. 04, Disponível em: vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF, Acessado em: 05/10/2011

¹²⁶ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 23

¹²⁷ D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo, et al., **Políticas Públicas Ambientais: estudo em homenagem ao professor Michel Prieur**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009, p. 161

¹²⁸ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 23

¹²⁹ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 27

dão origem a chamada pobreza política que é considerada um dos grandes problemas da sociedade brasileira e que afeta diretamente a eficácia das políticas públicas do País.

As políticas públicas para transformarem a sociedade de um forma pacífica precisam que os atores políticos demonstrem capacidade não só para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, como também precisam interagir e negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo.¹³⁰

Analisar as causas e consequências das decisões públicas permite também avaliar se as políticas estão seguindo o caminho certo. A elite do poder é quem toma as decisões públicas e dá rumo a sociedade. Esse fator trouxe uma democracia formal, eleitoral, ao invés de uma democracia social. Diante disso, as decisões públicas são feitas somente com base na elite e não resultam da participação social da maneira que deveriam.¹³¹

Outra questão é o incrementalismo de Charles Lindblon que expõe que as políticas públicas mais eficazes são elaboradas e implementadas em condições em que a imprevisibilidade política tem que ser considerada. Uma vez que, decisões planejadas constroem a capacidade do governo em optar por alternativas radicais que possam trazer mudanças significativas.¹³²

Rodrigues, com base nessa teoria coloca que:

Vale enfatizar, o modelo incremental parte do pressuposto de que o Governo não tem total liberdade para alocar os recursos públicos, pois essa decisão envolve relações de poder e não se resume, apenas, a uma questão técnica. A eficácia das políticas depende da forma pela qual são implementadas – aos poucos, ou seja, pela maneira incremental sem provocar rupturas nem grandes modificações – com base em decisões que são apenas marginais.¹³³

¹³⁰ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 25

¹³¹ RUA, Maria da Graças, **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**, 1998, p. 04, Disponível em: vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF, Acessado em: 05/10/2011

¹³² RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 39-40

¹³³ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 40

Já Robert Dahl coloca a idéia do pluralismo dizendo que os grupos de interesse, como organizações não-governamentais e manifestações da própria sociedade devem prevalecer sobre o poder dominante, o Estado.

Rodrigues comenta sobre a formatação colocada por Robert Dahl:

Essa formatação político-social dispõe de uma noção de poder muito mais larga que a do modelo elitista. Constitui, por um lado, uma garantia do indivíduo contra o poder excessivo do Estado (com proteção de minorias e de direitos de participação) e, por outro, uma garantia do Estado contra a fragmentação individualista. Assim, Dahl desvia seu olhar da elite para a sociedade organizada. Ele vê que, num ambiente democrático favorável à participação, grupos organizados ajudam a formular as ações de Governo. Nesse contexto, a política pública se define menos pela racionalidade dos seus decisores ou pelo poder da elite e mais pela capacidade que a sociedade civil tem de influenciar as ações do Governo.¹³⁴

O modelo de ciclos das políticas públicas demonstra que essas são criadas a partir de um processo que envolve um conjunto de etapas que tem como finalidade atender às demandas e interesses da sociedade.¹³⁵

No entanto os ciclos de políticas públicas foram criados somente como um recurso metodológico, uma vez que na prática o processo não precisa obedecer a sequência estabelecida e é esperado dos atores que vários fatos se desenvolvam simultaneamente.¹³⁶

Primeiramente, temos a preparação da decisão política onde o Governo vai decidir o problema a ser enfrentado, assim como vai buscar uma solução para ele. Tal fase é essencial, uma vez que a capacidade do Governo de incluir itens na agenda é limitada, assim como sempre terá a discussão sobre qual o problema terá a prioridade para a construção da política pública.¹³⁷

Está primeira etapa corresponde à formação do Plano Plurianual e do PAS. No Plano Plurianual temos que o Governo ao início de cada ano eleitoral

¹³⁴ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 41-42

¹³⁵ RUA, Maria da Graças, **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**, 1998, p. 04, Disponível em: vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF, Acessado em: 05/10/2011

¹³⁶ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005 p. 10 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹³⁷ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 47

deve elaborar a sua agenda colocando a decisão do problema a ser enfrentado e o orçamento correspondente a este. Já o PAS também vem da preparação de uma decisão política que busca as diretrizes estratégicas para a execução de políticas públicas na Amazônia Legal.

Após, há a formação da agenda. Nessa fase o problema torna-se uma questão política e as decisões sobre o problema terão como resultado os programas que devem ser implementados. Aqui o Governo deve estar pronto para agir ou então será necessário esperar uma nova abertura, que inclui passar novamente por um longo processo.¹³⁸

Tendo o PAS como exemplo, após a formação da agenda do Governo há a criação dos programas a serem implementados, que no presente caso correspondem ao Plano BR-163 Sustentável e ao PPCDAM.

Santos, ao citar Cobb e Elder, expõe que se pode identificar dois tipos de agenda. A sistemática aborda todas as questões que necessitam de atenção pública pela sociedade e que estejam dentro da jurisdição legítima da autoridade governamental do momento. Essa agenda está presente em toda comunidade política local, estatal e nacional. Já a agenda formal é mais restrita e engloba as questões que merecem considerações sérias e ativas pelos tomadores de decisões.¹³⁹

O que ocorre com mais frequência é que as questões saiam da agenda sistêmica, questões colocadas pela sociedade, para a agenda institucional, questões colocadas pelo governo. No entanto, isso nem sempre ocorre, pois as prioridades nas duas agendas podem não corresponder. Ademais poderá ocorrer desacordos entre as próprias agendas institucionais, pois cada órgão do governo tem suas prioridades. Nesse caso o Estado deve coordenar os interesses divergentes dos diversos atores.¹⁴⁰

¹³⁸ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 50

¹³⁹ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 34- 35 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹⁴⁰ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 35 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

No Plano Plurianual (2000-2003) nota-se as características da agenda sistêmica, uma vez que o aumento da consciência e de auto-organização de setores sociais que levou ao surgimento deste Plano pelo desenvolvimento sustentável da região Amazônica.

Os fatores que influenciam na entrada do problema na agenda política do governo podem ser políticos, sociais ou ideológicos. Santos, cita Cobb e Elder, para expor que:

O conteúdo da agenda governamental tende a refletir as influências estruturais e institucionais encontradas no sistema. Essas influências emergem a partir da diferenciação de recursos entre indivíduos e grupos e das diferenças concomitantes de acesso. Para uma questão ganhar status de agenda, ela deve ter o apoio de, pelo menos, alguns dos tomadores de decisões centrais, já que se tratam dos últimos guardiões na agenda governamental. (COBB, ELDER, 1995, p. 101)¹⁴¹

O melhor exemplo para essa questão é o Plano Plurianual (1996 – 1999) no Governo de Fernando Henrique Cardoso, pois o foco na área ambiental somente entrou na agenda nesse ano diante do grande aumento de desmatamento naquele período e da pressão tanto da sociedade brasileira como de outros países para que a questão ambiental fizesse parte da agenda.

O próximo estágio é responsável pela definição dos objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro da política pública a ser implementada.

Está fase envolve a redução das alternativas políticas para que os tomadores de decisão possam fazer suas escolhas que resultará na escolha final. Os fatores determinantes para escolha das políticas são vistos como fato real e se uma opção já considerada inaceitável ou impraticável, isso já suficiente para tirá-la do processo político.¹⁴²

Rodrigues argumenta sobre a construção da solução para um determinado problema:

¹⁴¹ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 35 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹⁴² SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 38 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

Implica, em primeiro lugar, a realização de um diagnóstico (que consiste no levantamento, análise e disseminação de informação sobre o problema), além da identificação e desenvolvimento de alternativas. Quando as alternativas são formuladas, transformam-se em expectativa. E é nesse momento que diversos atores se mobilizam para a formação de coalizações (intra e extragovernamentais) de compromisso, negociação e decisão, que preparam o ambiente (econômico, político e técnico) favorável para fazer com que a política saia do papel e funcione efetivamente, construindo uma consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar o problema.¹⁴³

No entanto a escolha do problema não depende somente dos atores, pois deve-se analisar se não há limitações que esbarram em situações inerentes da própria natureza do problema ou em impedimentos institucionais.¹⁴⁴

O que ocorre no Brasil é o fato das políticas públicas serem implementadas com uma quantidade ínfima de recursos financeiros que acabam sendo uma limitação para a eficácia dessas. Como exemplo, o PPA (2000 – 2003) não atingiu os resultados desejados pois possuía como obstáculo a insuficiência e o contingenciamento de recursos orçamentários que foram abaixo do que estava previsto.

Ademais, para a formulação da política pública deve-se não somente escolher o problema, mas também escolher os instrumentos políticos, os meios pelos quais a política será implantada. Os tomadores de decisão são os responsáveis por escolher o instrumento ou um conjunto deles que seja mais adequado levando sempre em conta as limitações e a capacidade de cada instrumento como consequências políticas de sua utilização.¹⁴⁵

Os instrumentos utilizados, pelo PPCDAM, para o planejamento da redução do desmatamento são: ordenamento territorial e fundiário, incentivos fiscais e creditícios com os objetivos de aumentar a eficiência econômica e sustentabilidade

¹⁴³ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 50

¹⁴⁴ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 38 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹⁴⁵ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 38 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

de áreas desmatadas, monitoramento e controle, atuação integrada dos órgãos federais e de controle.¹⁴⁶

O próximo momento é o da implementação onde ocorre a preparação para colocar as ações do Governo em prática. É o resultado dessa etapa que trará o impacto da política pública implementada.¹⁴⁷

Essa etapa é considerada uma das mais importantes, pois é o momento que as decisões políticas se transformam em políticas públicas e para isso ocorrer é preciso da adoção de ações organizadas para o cumprimento dos objetivos estabelecidos.¹⁴⁸

As políticas devem conter especificações não somente do seu fim, mas também sobre os meios pelos quais eles serão alcançados. As políticas que expõe somente os seus objetivos gerais sem detalhes de orientação da sua implementação não tendem ao sucesso.¹⁴⁹

O PPCDAM não colocou metas claras para o seu desenvolvimento, como foi citado no Capítulo II, sendo que este foi um dos fatores que levaram certos órgãos, como o Greenpeace e o Imazon, a não confiar nos resultados da baixa taxa de desmatamento possivelmente trazida pelo programa.

A avaliação do impacto trazido pela política pública faz parte do monitoramento. Aqui se tem a oportunidade de corrigir os rumos de implementação para que seja alcançada a efetividade. E, por fim há a avaliação dos resultados onde será analisado os efeitos produzidos pelas políticas públicas.¹⁵⁰

¹⁴⁶ PPCDAM - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, Disponível em: www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf, 2004, p. 16, Acessado em: 06/09/2011

¹⁴⁷ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, Publifolha, 2010, p. 51

¹⁴⁸ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 39 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹⁴⁹ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 40 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹⁵⁰ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, Publifolha, 2010, p. 52

Ademais, o atraso na implementação da política pode resultar na sua ineficácia, uma vez que com o passar do tempo as prioridades do governo e da sociedade mudam.¹⁵¹

Ao final a avaliação deve servir para melhorar o processo de implementação de outras políticas públicas, uma vez que são analisados os fatores que funcionam e não funcionam.

O processo de avaliação das políticas públicas também é uma atividade política, sujeita aos interesses dos atores envolvidos e aos conflitos e compromissos estabelecidos. Com isso, em certas situações a avaliação acaba sendo empregada para dissimular fatos que possam enfraquecer a imagem do governo.¹⁵²

As políticas públicas são resultado da atividade política, onde sempre estará envolvida mais de uma decisão política, que vai requerer varias estratégias para se chegar ao objetivo desejado.

3.1 Os Governos

A governabilidade é a capacidade que o governo possui para gerir interesses e governar. No entanto, esta depende da legitimidade do governo diante da sociedade e das instituições políticas adequadas para intermediar os interesses.¹⁵³

O modelo neoinstitucionalista coloca as instituições políticas como atores e estruturas. Os atores, burocratas e políticos, pensam nos seus interesses e nas suas próprias idéias de um Governo, sendo que o Estado como estrutura, por meio de organizações, começa a formular o processo de políticas e, diante disso forma o processo decisório governamental, da mesma maneira que forma as

¹⁵¹ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 40 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹⁵² SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 44 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹⁵³ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, Publifolha, 2010, p. 56

políticas públicas implementadas, apenas pensando no seus interesses e nas suas idéias de Governo.¹⁵⁴

As instituições orientam as decisões políticas, uma vez que afetam os processos de formulação e implementação de políticas públicas, já que os créditos não podem, somente, ser dados aos atores sociais e as preferências dos cidadãos.

O que não se pode questionar é que por causa do grande aumento do desmatamento na Amazônia brasileira a proteção ambiental surgiu como uma política setorial importante que levou a transformações significativas dos arranjos institucionais em todos os níveis de ação estatal.¹⁵⁵

No entanto, diante do surgimento da questão ambiental, novos atores políticos, como associações ambientais, institutos de pesquisa ambiental, repartições públicas encarregadas com a preservação do ambiente, apareceram no processo político transformando-o e reestruturando-o. Sendo que o surgimento desses atores políticos foi visto no Capítulo I ao se tratar dos órgãos reguladores e fiscalizadores, assim como no Capítulo II na parte das políticas nacionais onde a Lei 6.938 de 1981 apresenta os instrumentos de proteção, as políticas públicas ambientais, voltados a preservação da natureza.

As instituições são colocadas como

Regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores, redefinem suas alternativas políticas e mudam a posição relativa entre eles. Elas são autorizadas a falar pela organização.¹⁵⁶

No entanto, as instituições formais funcionam de maneira importante na influencia, pressão e tomada de decisões públicas. Com isso, pode-se dizer que

¹⁵⁴ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 59

¹⁵⁵ FREY, Klaus, **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**, 2000, p. 217, Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158, Acessado em: 05/10/2011

¹⁵⁶ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 61

a eficácia da ação política do Estado que implementa políticas públicas depende do funcionamento das instituições na prática.¹⁵⁷

As instituições democráticas formais quando fazem diferença na formação e representação de identidades e interesses coletivos formam uma democracia.¹⁵⁸

As instituições dão incentivos para as trocas políticas, econômicas e sociais que acontecem na sociedade. Com isso, elas definem e limitam as escolhas do indivíduo. Com o tempo essa estrutura pode se sedimentar e moldar a própria imagem e preferências dos indivíduos envolvidos.¹⁵⁹

Ademais as instituições dão um peso diferente para o poder dentro dos grupos sociais gerando a desigualdade e perdedores e ganhadores dentro do jogo político.¹⁶⁰

Lowi coloca uma suposição de que os processos políticos determinam as instituições políticas, porém isso não pode ser colocado como uma regra, uma vez que somente é válido em um campo específico. As políticas públicas que possuem um caráter mais dinâmico e polêmico possuem interdependência entre os processos e os resultados das políticas, como é o caso da política ambiental.¹⁶¹

Frey, no seu artigo trata da evolução da políticas ambiental e mostra a influencia que os problemas ambientais trouxeram para a instituição das políticas:

A evolução histórica da política ambiental, por exemplo, mostra de forma nítida como ambas dimensões têm se influenciado de forma recíproca e permanente. As constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas - elementos que podem ser considerados condicionantes do grau de conflito reinante nos processos políticos - sofreram modificações

¹⁵⁷ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 61

¹⁵⁸ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 61

¹⁵⁹ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 50 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹⁶⁰ SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Política Públicas e Biodiversidade – Uma análise do processo de implementação do PROBEM**, 2005, p. 50 Disponível em: www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

¹⁶¹ FREY, Klaus, **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**, 2000, p. 219, Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158, Acessado em: 05/10/2011

significativas à medida que se agravaram os problemas ambientais e se consolidou esse novo campo da política. O incremento da consciência ambiental reforçou os conflitos entre os interesses econômicos e ecológicos. Da mesma maneira como a dimensão material dos problemas ambientais tem conduzido à cristalização de constelações específicas de interesse, os programas ambientais concretos, por sua vez elaborados por agentes planejadores, devem ser considerados o resultado de um processo político, intermediado por estruturas institucionais, que reflete constelações específicas de interesse. Um plano de zoneamento ambiental que prevê a transformação de zonas industriais ou rurais em zonas de proteção ambiental, sem dúvida alguma, provoca resistência por parte dos interesses econômicos afetados, o que representa uma modificação das condições de politics¹⁶². Eventualmente, tais interesses econômicos conseguem exercer uma pressão bastante forte dentro do sistema político-administrativo, de modo que essas novas condições de politics podem levar à revisão do plano original.¹⁶³

O Welfare State do Brasil possui como características a centralização política e financeira no nível federal, tecnocratismo, autofinanciamento, fragmentação institucional, privatização e uso clientelístico das políticas sociais.

Os fatores citados acima trouxeram deficiências como ineficiência e ineficácia dos programas sociais – que ocasionam a pobreza política -, ausência de avaliação, altos custos de implementação e administração do sistema, além do distanciamento entre formuladores e executores dessas políticas e os seus beneficiários.¹⁶⁴

Outra questão diz respeito aos escassos recursos financeiros que trazem a luta para a obtenção da maior quantidade possível de recursos para uma área respectiva da política. Essa luta faz com que apareça a relação de cumplicidade setorial. O Brasil, que necessita de um ajuste fiscal, sofre pelas disputas acirradas pelos recursos, deixando transparecer incapacidade de ação e, com isso, comprometendo a governabilidade do sistema político.¹⁶⁵

¹⁶² Processos Políticos

¹⁶³ FREY, Klaus, **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**, 2000, p. 219-220, Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158, Acessado em: 05/10/2011

¹⁶⁴ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 75

¹⁶⁵ FREY, Klaus, **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**, 2000, p. 222, Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158, Acessado em: 05/10/2011

Na década de 1980 o Brasil apresentou um crescente fortalecimento na democracia, porém isso trouxe à tona os graves problemas sociais brasileiros que são notados na sociedade até hoje como a exclusão social, disseminação da pobreza, a continuidade e agravamento das desigualdades de riqueza e de renda, assim como o atraso educacional.¹⁶⁶

No entanto, o *impeachment* de Fernando Collor, em 1992 e a implementação do Real, em 1994 trouxeram inovações positivas nas políticas sociais, como a descentralização do processo decisório e o aumento da participação social.¹⁶⁷

Porém, a sociedade civil precisa ser participativa no projeto de desenvolvimento do país, tendo participação ativa na elaboração, implementação e monitoramento de projetos de desenvolvimento nacional. Mas para isso, alguns autores colocam que seria necessária a transformação da democracia brasileira de representativa para participativa.¹⁶⁸

O Brasil não possui um desenvolvimento adequado do debate comunitário para a resolução de questões locais, pois o Estado ao implementar políticas públicas assistencialistas e protecionistas, tende a doar bens materiais e direitos sociais com objetivos de controle e desmobilização das organizações populares.¹⁶⁹

O aumento da participação social não foi suficiente no Governo de Fernando Henrique Cardoso para que pudesse ocorrer o aumento na eficácia das políticas públicas de desmatamento, uma vez que, nesse período, a preocupação do governo estava voltada para o crescimento do país, como pode ser analisado no PPA de 1996 a 2003.

¹⁶⁶ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 77

¹⁶⁷ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 61

¹⁶⁸ SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de, **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**, Saraiva, São Paulo, 2010

¹⁶⁹ SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de, **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**, São Paulo, Saraiva, 2010

O que se pode analisar é que as transformações do Estado trazem um impacto direto nas transformações das políticas públicas, assim como ao contrário.¹⁷⁰

A grande diferença que pode ser definida, ao se tratar de políticas públicas de desmatamento, entre o Governo de Fernando Henrique Cardoso e o Governo Lula é questão da pobreza política, pois as políticas públicas estavam mais voltadas para a educação da população nesse segundo Governo, onde, inclusive, teve-se uma menor taxa de desmatamento quando comparado ao Governo de Fernando Henrique.

Como coloca Rodrigues em sua conclusão

Em suma, da capacidade do Estado (pelos diversos Governos) para executar políticas públicas sociais mais eficazes, abrangentes e universais, depende o aprimoramento do bem-estar e da cidadania, com a diminuição das desigualdades e a consolidação da democracia de cidadãos e cidadãs.¹⁷¹

Diante disso, pode-se dizer que para se chegar a eficácia da exploração florestal sustentável da Amazônia o País ainda deve passar por uma boa execução de suas políticas sociais, pois se o problema da raiz não for combatido o Brasil nunca poderá apresentar um bom quadro de eficácia de suas políticas, assim como viverá em ciclos de aumentos e quedas do desmatamento da Amazônia. A seguir serão demonstrados alguns dados do desmatamento abrangendo o Governo de Fernando Henrique Cardoso e o Governo Luiz Inácio.

3.2 Os índices de desmatamento

O presente tópico visa demonstrar, através de gráficos, os índices de desmatamento que ocorreram na Amazônia durante o período de 1994 a 2009, que correspondem aos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio.

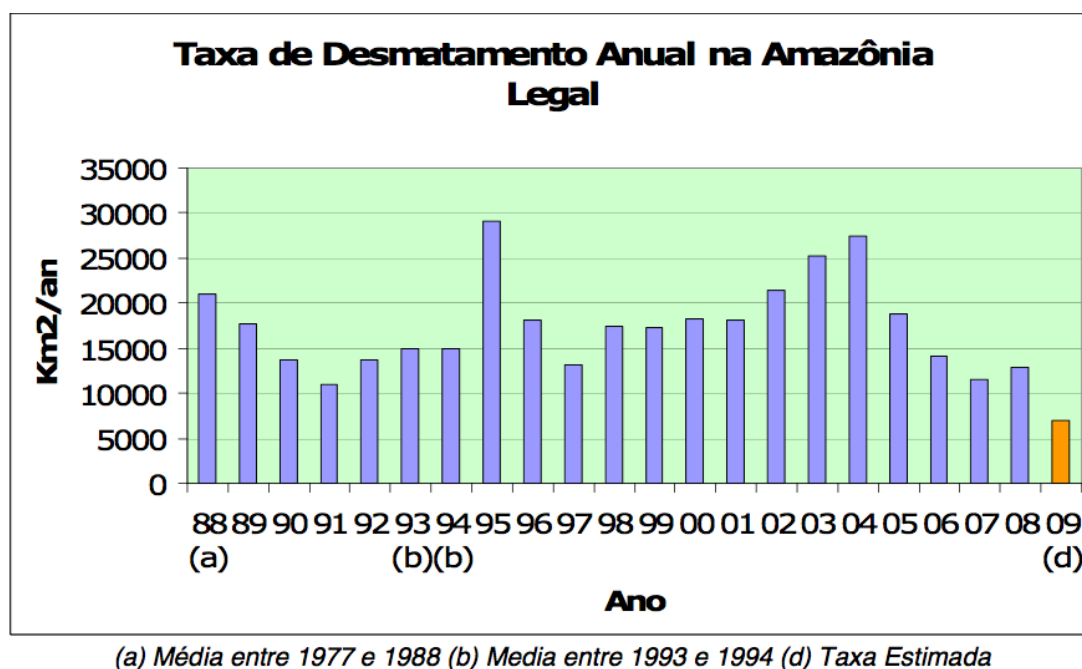
O gráfico abaixo foi retirado do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) e demonstra as taxas de desmatamento Anuais da Amazônia

¹⁷⁰ SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de, **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**, São Paulo, Saraiva, 2010

¹⁷¹ RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 79

Legal do ano de 1988 a 2009, realizado pelo Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal - PRODES.¹⁷²

O resultado da estimativa do desmatamento ocorre por corte raso (remoção total da cobertura florestal) na Amazônia legal. Sendo que o sistema, que utiliza imagens de satélites, estima que o desmatamento já atingiu 7.008 km².¹⁷³



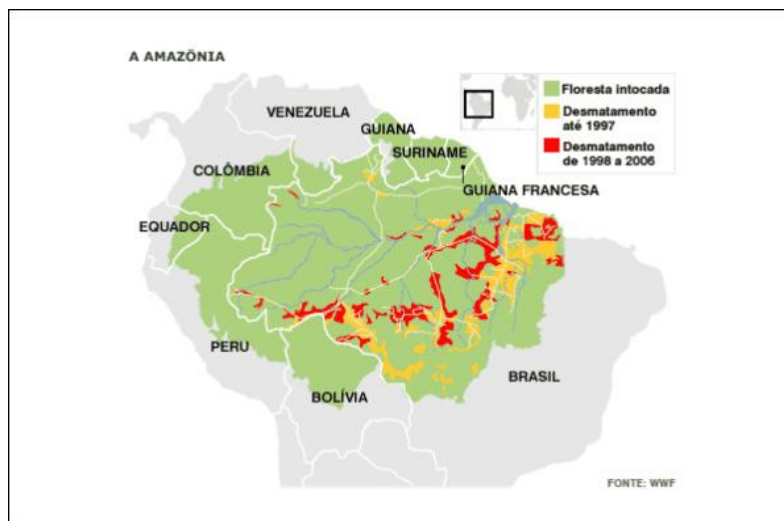
O que se pode notar ao analisar o gráfico acima é que tanto no Governo de Fernando Henrique Cardoso como no de Luiz Inácio há um pico de desmatamento, sendo que o maior controle ocorreu no Governo Lula onde se teve uma considerável redução da taxa de desmatamento nos últimos anos.

O gráfico a seguir mostra que a evolução do desmatamento ocorreu de uma maneira muito maior durante o período de 1998 a 2006, época em que, consequentemente, o Brasil demonstrou uma maior preocupação com o crescimento econômico.¹⁷⁴

¹⁷² INPE, Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais, Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=2023, Acessado em: 24/11/11

¹⁷³ INPE, Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais, Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=2023, Acessado em: 24/11/11

¹⁷⁴ WWF-Brasil, disponível em: <http://www.wwf.org.br/>, Acessado em: 24/11



Diante dos resultados, por mais que o desmatamento venha diminuindo gradativamente desde o ano de 2004 sabe-se que as políticas públicas de manejo florestal sustentável ainda não apresentam a eficácia desejada pelos motivos explanados nos capítulos anteriores.

CONCLUSÃO

A mudança da nomenclatura de Amazônia brasileira para Amazônia Legal ocorreu frente ao interesse e necessidade do Governo de planejar, e promover o desenvolvimento da região, sendo que primeiro termo possui um enfoque na delimitação geográfica e o segundo visa uma abordagem política.

A delimitação trazida pelo termo Amazônia Legal foi de grande importância pois favoreceu o melhor controle das áreas florestais, e como resultado melhor controle das áreas de desmatamento.

A análise das principais causas de desmatamento da Amazônia mostra que em alguns setores há a ausência do poder público para impor o cumprimento leis de proteção ambiental, assim como há falta de incentivos para meios de produção mais sustentáveis, como a pecuária e a agricultura e, principalmente, a falta de incentivos para a educação e reeducação populacional, sendo que todos esses fatores influenciam na construção das políticas públicas.

Ademais, o Estado sempre se encontra diante de conflitos que tanto podem ser com relação a política de desenvolvimento econômico e a política de preservação ambiental, como também podem ser com relação a aplicação dos recursos dentro dos setores, vez que esses são escassos, o que demonstra a necessidade, urgente, do País de uma reforma fiscal.

Os atores também possuem papel importante dentro das políticas públicas, principalmente na sua fase de formação, pois influenciam na tomada de decisões através de pressão que colocam sobre o Governo. Porém, o Brasil, em parte por causa da sua história e em parte por causa da pobreza políticas, não possui uma força ativa da sociedade para pressionar o Governo como deveria.

A pobreza política também é causadora das decisões públicas serem tomadas somente pela elite, uma vez que isso é resultado da falta de participação social.

Ao se fazer uma comparação entre os Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio pode-se dizer que a principal diferença diz respeito a

importância dada por cada Governo a pobreza política. O Governo de Luiz Inácio introduziu uma maior quantidade de programas voltados para a educação ambiental, como ser visto no PAS e no PPA (2004-2011) sendo que consequentemente no seu Governo a taxa de desmatamento foi menor.

No entanto, não podemos considerar esse como o único fator responsável pelas quedas da taxa de desmatamento, mas este é o problema que vem da raiz e que ao ser tratado trará benefícios não somente na área de políticas públicas ambientais.

Para se chegar à eficácia das políticas públicas de desmatamento o país ainda precisa passar por uma reestruturação econômica com relação aos recursos disponíveis para as políticas, uma reeducação dos seus agentes para que possam gerir as políticas com mais conhecimento, e principalmente deve ser combatida a pobreza política para que a sociedade comece a participar mais das decisões tomadas e tenha mais força ativa dentro do Estado.

REFERÊNCIAS

AMAZÔNIA LEGAL, Disponível em:

http://www.amazonialegal.com.br/textos/amazonia_legal/Amazonia_Legal.htm,
Acessado em: 20/02/2011.

BARROS, Ana Christina e VERÍSSIMO, Adalberto, **A expansão Madeireira na Amazônia: Impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável no Pará**, 2002, p. 07, Disponível em: www.imazon.org.br/publicacoes/livros/a-expansao-madeireira-na-amazonia-impactos-e, Acessado em: 05/03/2011

BECKER, B.K. **Geopolítica da Amazônia**, Instituto de Estudos Avançados USP, 19 (53), 2005

BRASIL, Lei 1.806 de 1953, Disponível em: <http://br.vlex.com/vid/plano-economica-amazonia-superintendencia-34052649>, Acessado em: 20/02/2011

_____, Lei 4.771, Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm, Acessado em: 15/03/2011

_____, Lei 5.173 de 1966, Disponível em:

<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110838/lei-5173-66>, Acessado em: 20/02/2011

_____, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm, Acessado em: 16/09/2011

BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda, **Sistema de incentivos fiscais para as Regiões Norte e Nordeste após a transformação da Sudam e da Sudene em Ada e Adene**, 2002, p. 08, Disponível em:

www2.camara.gov.br/documentos.../111581.pdf, Acessado em: 21/02/2011

D' ARAUJO, Maria Cecilia, **Amazônia e o desenvolvimento à luz das políticas governamentais : a experiência dos anos 50**, 2006 Disponível em:

http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_19/rbcs19_05.htm, Acessado em: 21/02/2011

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo, et al., **Políticas Públicas Ambientais: estudo em homenagem ao professor Michel Prieur**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009

FUNDO AMAZÔNIA, **Detalhamento das ações de prevenção e controle do Desmatamento na Amazônia Legal**, 2009, p. 10 Disponível em:

http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/fundo_amazonia1.html, Acessado em: 07/09/2011

ENRIQUEZ, Gonzalo Enrique Vásquez, **Desafios da sustentabilidade da Amazônia: Biodiversidade, cadeias produtivas e comunidades extrativistas**

integradas, 2010, p. 86, Disponível em: repositorio.bce.unb.br/handle/10482/6730, Acessado em: 01/03/2011

FREY, Klaus, Políticas Públicas: **Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**, 2000, p. 217, Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158, Acessado em: 05/10/2011

GREENPEACE, Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/>, Acessado em: 02/03/2011

INPE, Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais, Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=2023, Acessado em: 24/11/11

KISHI, Sandra Akemi Shimada, **Política Nacional do Meio ambiente e o desenvolvimento sustentado, a intervenção obrigatória do Estado e o acesso ao bem ambiental**. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (Coord.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da lei n. 6.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

LEUZINGER, Márcia Dieguez e CUREU, Sandra, **Direito Ambiental**, Campus Jurídico, 2008

LIMA, Deborah e POZZOBON, Jorge. **Amazônia socioambiental. Sustentabilidade ecológica e diversidade social**. São Paulo: USP, **Estudos Avançados**, Vol. 19, n. 54, 2005

NEVES, Ana Paula Almeida, **A efetividade das políticas públicas ambientais e o uso de instrumentos econômicos no controle do desmatamento da Amazônia**, 2007

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Plano Amazônia Sustentável**, p. 17, Disponível em: www.mma.gov.br/.../pas_versao_consulta_com_os_mapas.pdf, Acessado em: 22/02/2011

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, **Plano Plurianual 2000-2003** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>, Acessado em: 11/09/2011

_____, **Plano Plurianual 2008-2011**, Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>, Acessado em: 18/09/11

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008 – 2011**, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2009, Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1291649455.pdf, Acessado em: 14/09.2011

PLANALTO, **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM**, Disponível em: www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf, 2004, p. 07, Acessado em: 06/09/2011

PLANO BRASIL, **Plano Plurianual 2004-2007**, Disponível em:
http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/plRevisao_Vol2.pdf, Acessado em:
 16/09/2011

RODRIGUES, Marta M. Assunção, **Políticas Públicas**, São Paulo, PubliFolha, 2010, p. 13

RUA, Maria da Graças, **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**, 1998, p. 04, Disponível em:
vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF,
 Acessado em: 05/10/2011

SANTOS, Ana Carolina Mendes, **Políticas Públicas e Biodiversidade – uma análise do processo de implementação do Proem**, p. 70, 2005, Disponível em:
www.unbcds.pro.br/publicação/AnaCarolinaSantos.pdf, Acessado em: 01/10/2011

SANTOS, Renato Prado dos, **Os principais fatores do desmatamento da Amazônia (2002-2007) – uma análise econométrica e espacial**, 2010, p. 30-31
 Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

SCHINI, Gilberto Menezes; **Políticas Públicas, Conservação e Movimentos Sociais em uma área de expansão de fronteira: A criação de unidades de conservação no âmbito do Plano BR 163 sustentável**, 2009, Disponível em:
<http://www.unbcds.pro.br/pub/>, Acessado em: 20/02/2011

SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de, **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**, Saraiva, São Paulo, 2010

SILVA, Patrícia Guedes; Ximenes, Tereza; Miragaya, Júlio Flávio Gameiro, **Plano BR-163 Sustentável: uma avaliação das ações públicas implementadas no sudoeste paraense**, 2008, p. 180, Disponível em:
www.bancoamazonia.com.br/revista/edicao_07/C&D_N_VII_Plano_BR_163_Sustentavel.pdf, Acessado em: 15/03/2011

SMERALDI, Roberto e May, Peter; **O reino do Gado: Uma nova fase na pecuarização da Amazônia**, 2008, p.11, Disponível em:
www.amazonia.org.br/arquivos/259381.pdf, Acessado em: 21/02/2011

SIQUEIRA, Deis Elucy, Biodiversidade, **Estado brasileiro e Religião na Amazônia**, 2010, p. 60, Disponível em:
dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3630769&orden=0, Acessado em:
 01/03/2011;

VEJA, Revista, Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/arquivo/corregedora-geral-uniao-vai-investigar-denuncias-corrupcao-sudam/imprimir>, Acessado em:
 01/11/2011

WIKIPEDIA, **Agência de desenvolvimento da Amazônia**, Disponível em:
http://pt.wikipedia.org/wiki/Ag%C3%A2ncia_de_Desenvolvimento_da_Amaz%C3%B4nia, Acessado em: 21/02/2011

WWF-Brasil, Disponível em: <http://www.wwf.org.br/>, Acessado em: 24/11